Plus qu'un simple toit

Pour mettre fin au problème des sans-abri en Ontario

RAPPORT FINAL DU COMITÉ CONSULTATIF DU MINISTÈRE SUR L'ANNÉE INTERNATIONALE DU LOGEMENT DES SANS-ABRI

1987

88-06342/

PLUS QU'UN SIMPLE TOIT:
POUR METTRE FIN AU PROBLÈME DES SANS-ABRI EN ONTARIO

© 1988 du ministère du Logement
777, rue Bay
Toronto (Ontario) M5G 2E5

Imprimé au Canada par Twin Offset, Toronto
Dessin de la couverture et du livre et typographie: Willem Hart
Photographe: Rick Chard

Librairie du Congrès
Données de catalogage avant publication
Vedette principale au titre:

Plus qu'un simple toit
Pour mettre fin au problème des sans-abri en Ontario

Rapport final du Comité consultatif du ministère sur l'Année internationale du logement sans-abri (l'AILSA)

On peut obtenir des copies supplémentaires en personne à:

La Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8
(416) 965-2054

ou en écrivant au:

Services des publications
5e étage
880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8

Ou en composant les numéros suivants:

(416) 965-6015 ou 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain.
Si votre indicatif régional est 807 composer le 0-Zenith-67200.
(Mail order service)

ISBN 0-7729-4192-0

PLUS QU'UN SIMPLE TOIT:

Pour mettre fin au problème des sans-abri en Ontario

RAPPORT FINAL DU COMITÉ CONSULTATIF
DU MINISTÈRE SUR L'ANNÉE INTERNATIONALE
DU LOGEMENT DES SANS-ABRI
(L'AILSA)

Ontario
Ministère
du
Logement

Année internationale du logement des sans-abri
1987

Le 1er avril 1988

Hon. Chaviva Hosek
Ministre du Logement
777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Madame la Ministre,

Veuillez trouver ci-joint le rapport final de votre Comité consultatif sur l'Année internationale du logement des sans-abri. Les membres du Comité ont travaillé durant toute l'année 1987, de concert avec plusieurs autres Ontariens, à mettre en évidence l'urgence de mettre fin à la situation des sans-abri.

Ce rapport et les recommandations qu'il contient sont le résultat des délibérations du Comité et des nombreuses contributions du public, des personnes et des professionnels concernés, ainsi que des membres de votre gouvernement et de votre ministère. Nous les remercions tous du temps qu'ils y ont consacré, de leur intérêt et de leur patience.

Ce fut un plaisir pour nous de travailler aussi bien avec vous qu'avec votre prédécesseur au cours des derniers dix-huit mois. Votre compréhension et votre accessibilité nous furent d'un grand secours.

Le personnel du ministère se montra également très disponible et très obligeant. Le secrétariat relevant de votre sous-ministre nous fut très utile.

Vous trouverez ci-joint le rapport et les recommandations que nous vous soumettons.

Comité consultatif du ministère sur l'AILSA

Jeffrey Patterson, *président, Directeur principal de programme, Conseil de développement social du Toronto métropolitain*

Bill Belfontaine, *Vérificateur, Ville de Scarborough*

Dolores Blonde, *Ex-présidente, Conseil de développement social de l'Ontario*

June Craig, *Membre, Administration de logement d'Ottawa-Carleton*

Michael Faye, *Directeur, Services du programme, Toronto Covenant House*

Mme Joyce Johnson, *Administratrice, Centre Anduhyaun pour les femmes sans-abri*

Randy Kapeshesit, *Chef par intérim, Mocreebec*

Mary King, *Administratice de projets, Ministères spéciaux, Diocèse anglican d'Ottawa*

David Walsh, *Président, Realco Property Ltée*

Maylanne Whittall, *Projet des réfugiés célibataires*

Table des matières

RÉSUMÉ 10

INTRODUCTION: **PARTICIPATION DE L'ONTARIO À L'ANNÉE INTERNATIONALE DES SANS-ABRI** 22
- Mandat
- Acteurs principaux
- Activités du Comité consultatif
- Remerciements

PARTIE I - **LE SENS DU PROBLÈME DES SANS-ABRI** 29

CHAPITRE 1: **POUR COMPRENDRE LE PROBLÈME DES SANS-ABRI** 30
- Pourquoi les gens sont sans logement
- Les principaux facteurs du problème des sans-abris
- La réalité du problème des sans-abri
- Le problème cyclique des sans-abri

PARTIE II - **LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS À PRIX ABORDABLE** 42

CHAPITRE 2: **LE RÔLE DU SECTEUR NON LUCRATIF** 43
- Le besoin de logements sociaux
- La relation entre la capacité de payer et la disponibilité
- Un objectif
- Les fournisseurs de logements sociaux
- Le renforcement du secteur sans but lucratif

1) Augmenter les allocations pour le logement non lucratif
2) Mettre les terrains du gouvernement à la disposition des groupes
3) Modifier le système d'appel d'offres

4) Réformer le prix maximum par unité
5) Établir un système qui reconnaisse et finance le coût de l'administration du logement social
6) Prévoir une infrastructure de soutien

CHAPITRE 3: **LE RÔLE DU GOUVERNEMENT** 57
- Le syndrome du "pas-dans-mon-quartier"
- Le besoin de réformer la réglementation
- Le coût élevé des terrains
- Mesures pour conserver et améliorer la réserve de logements à prix abordable

1) La Loi sur la protection des logements locatifs
2) Programme de remise en état des petits immeubles
3) Programme de remise en état des tours d'habitation
4) Programme de conversion en logements locatifs
5) Acquisition par le secteur sans but lucratif de logements à loyer abordable
6) Programme de supplément au loyer

- Mesures pour s'assurer que les logements demeurent à prix abordable
- Supplément de loyer cible
- Le logement pour les autochtones

PARTIE III: **LA RELATION ENTRE LE LOGEMENT ET LES SERVICES D'ASSISTANCE** 68

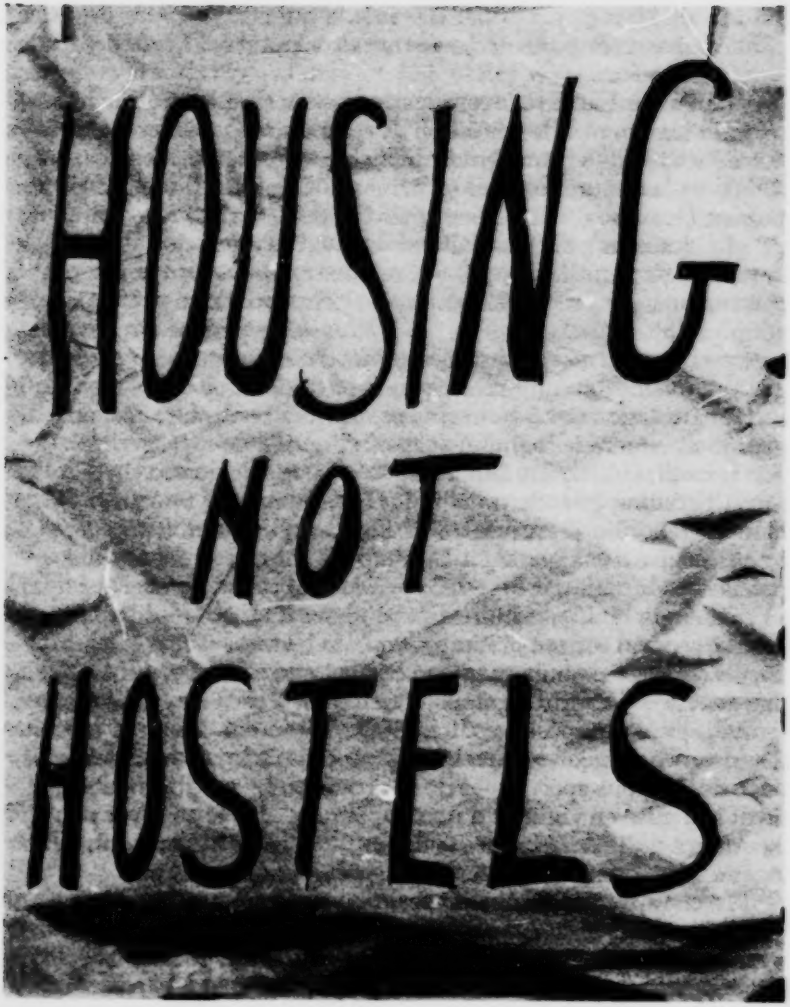
CHAPITRE 4: **LA VIE DANS LA COMMUNAUTÉ AVEC LES SERVICES D'ASSISTANCE** 69
- La relation entre la disponibilité et l'aide
- Modèles d'aide communautaire
- La vie dans une communauté d'assistance

CHAPITRE 5: **L'UTILISATION DES ABRIS D'URGENCE** 73
- Le réseau de centres de dépannage
- Les programmes de jour
- Les jeunes et le manque de logement
- Le fonds de probation interministériel

PARTIE IV: **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** 83
- Volonté politique
- Recommandations

NOTES 94

ANNEXES 98


HOUSING
NOT
HOSTELS

RÉSUMÉ

Ce rapport constitue une analyse du problème des sans-abri qui va au-delà de l'image simplifiée des média qui nous montre des occupants de bancs de parc ou des femmes transportant avec elles toutes leurs possessions.

La Partie I analyse les questions structurelles qui incluent la crise du logement et la condition des personnes à faible revenu dans notre société. Cette partie étudie le cycle du problème des sans-abri en considérant la situation du logement plutôt qu'en étiquetant les personnes, et il discute de l'envergure du problème des sans-abri.

La deuxième section fait valoir que l'Ontario doit développer une stratégie pour s'assurer que l'on construise des logements locatifs permanents et à prix plus abordable pour répondre aux besoins des gens à faible revenu. Avec optimisme, elle se penche sur l'offre de logements au niveau des municipalités, des coopératives, des églises, des organismes communautaires, bref de tout ce qui constitue le secteur du logement à but non lucratif. La contrainte majeure demeure cependant le manque de fonds pour l'aide au logement à but non lucratif. Le chapitre 2 met en évidence le rôle du secteur sans but lucratif comme étant le principal mécanisme pour fournir du logement social et il explique de quelle façon on peut accroître sa capacité de construire des logements. Ce chapitre suggère aussi des mesures précises pour renforcer le secteur privé sans but lucratif en l'appuyant au niveau de l'infrastructure ainsi que par d'autres mesures.

Le rapport reconnaît l'impact qu'ont les bas salaires et les faibles taux d'assistance gouvernementale sur les sans-abri et sur leur relation avec le marché du logement. Le chapitre 2 incite le gouvernement à modifier la composante du coût du logement dans ses mesures d'assistance de façon à couvrir 100 pour cent du loyer mensuel moyen dans des régions spécifiques de la province. Le rapport incite également à la mise en vigueur d'un supplément affecté au loyer pour les personnes qui, en raison des sommes qu'elles doivent affecter à leur logement, risquent virtuellement de devenir des sans-abri.

Le chapitre 3 réclame des mesures spécifiques du gouvernement pour supprimer les obstacles majeurs à la construction de logements sociaux, tels que l'opposition des communautés locales et le coût élevé des terrains. On étudie les programmes gouvernementaux

actuels qui protègent la possibilité d'acheter et la disponibilité des logements locatifs.

Enfin, le chapitre 3 incite l'Ontario à adopter des mesures rapides pour établir des relations efficaces avec les groupes autochtones, visant à surmonter leur déplorable condition de logement dans la province. Le rapport met en évidence le désir des groupes autochtones de résoudre leurs propres problèmes de logement ainsi que l'opportunité d'établir une collaboration efficace avec le ministère du Logement.

La partie III, chapitre 4, passe en revue les relations entre le logement et les services d'aide et fait valoir qu'on a besoin dans l'immédiat d'un modèle d'assistance intégrale à la communauté. Ce modèle fournirait une vaste gamme de services d'appoint de façon à en assurer la diffusion et l'accessibilité dans toute la province. Un tel modèle ne relierait pas les ententes de service aux unités de logement. Reconnue comme un support à la vie communautaire, cette approche se démarque sensiblement du modèle des habitations collectives.

Le rapport met en évidence l'échec de la désinstitutionnalisation comme politique publique, échec qui ne peut être corrigé en partie que par la mise en place d'un modèle intégral d'aide à la communauté, combiné à une poussée majeure dans la construction d'un plus grand nombre de logements subventionnés.

Le chapitre 5 recommande certaines mesures concrètes pour la réforme du système d'abris d'urgence en Ontario et conseille fortement le financement public de programmes de jour et de centres de dépannage pour les jeunes, ainsi que la création d'un fonds type interministériel pour le financement d'initiatives communautaires.

Le rapport conclut que, si on veut éliminer le problème des sans-abri, cela dépendra de la volonté politique du Premier Ministre, du Cabinet de l'Ontario, et du ministère du Logement. L'urgence des besoins et le coût social élevé si on ne répond pas à cette urgence militent en faveur d'une prise de position immédiate et vigoureuse au niveau politique. Le Comité croit qu'une action immédiate en vue de s'occuper de l'impact de la crise du logement chez les pauvres constitue un problème fondamental de justice sociale.

PARTIE I: LE SENS DU PROBLÈME DES SANS-ABRI.

En Ontario, c'est sur les pauvres que la crise du logement a eu le plus grand impact. Les bas salaires, les faibles taux d'assistance sociale, la perte constante des formes traditionnelles de logement à prix convenable, les changements démographiques, ainsi que le rythme ralenti

dans la production de loyers à prix abordable ont provoqué une situation où certaines personnes à faible revenu se sont vu forcées de lutter pour des taudis, de partager des logements avec d'autres familles, ou de consacrer au loyer un pourcentage inacceptable de leur revenu. Les autres sont contraintes d'utiliser le réseau des abris d'urgence comme une façon permanente de se loger, ou de vivre dans la rue. Les célibataires à faible revenu, les mères monoparentales, les jeunes et les gens récemment libérés par les institutions sont frappés de façon particulièrement dure par le manque le logements permanents à prix abordable.

On ne résous pas le problème des sans-abri par des abris temporaires ou d'urgence. En fait, la façon dont les gouvernements procurent des abris d'urgence aggrave le problème en isolant les individus du marché du travail et du logement et en limitant pour eux l'accessibilité aux services d'aide.

Le problème des sans-abri a tendance à être cyclique. Pour eux, la possession et la perte cycliques d'un logement occasionnent la perte ou la fragmentation de l'aide habituellement fournie par la famille, les amis et les relations dans la communauté. Ce n'est pas uniquement le manque de logement qui définit le sans-abri, mais aussi son isolement de la vie familiale et communautaire. L'absence d'un toit prive les gens de la possibilité de se bâtir une vie comportant une identité personnelle, une famille, des relations, un rôle dans la communauté, une vie privée et la sécurité. À la place, les personnes sont forcées de vivre dans un environnement de stress extrême, de promiscuité, d'insécurité, de maladie et de désespoir.

Ce rapport rejette les définitions des sans-abri qui mettent l'accent sur des catégories d'incapacité. Le Comité a plutôt préféré définir le sans-abri selon trois critères situés sur un continuum qui met l'accent sur sa situation de logement:

- les personnes littéralement sans abri;
- les personnes qui utilisent le réseau des abris d'urgence comme une forme permanente de logement; et
- les locataires de taudis surpeuplés et/ou qui paient en loyer plus de 50% de leur revenu.

Ces trois situations définissent un cycle d'errance pour les personnes qui se situent à l'extrémité inférieure du marché du logement. Selon le personnel des services, il n'est pas rare, pour une famille ou pour un individu, de faire l'expérience de ces trois situations dans le cours d'une ou de deux années. Le nombre de sans-abri à un moment donné change constamment. Même si le marché du logement est précaire, les

pauvres déménagent constamment et leur nombre est difficile à évaluer.

Le point important, c'est que le nombre de sans-abri en Ontario va en augmentant. Nous ne pouvons plus parler de la situation des sans-abri comme d'un problème individuel. Il faut la percevoir comme faisant partie de conditions économiques qui défient la prospérité que l'Ontario a connue récemment. Le rapport estime de façon conservatrice que plus de 200 000 ménages en Ontario sont victimes du cycle d'errance des sans-abri.

Près de vingt rapports sur les sans-abri ont été présentés par le gouvernement provincial, par les autorités municipales et par des organismes bénévoles au cours des cinq dernières années, et la plupart ont mis l'accent sur les causes du problème des sans-abri. Par conséquent, le Comité croit qu'il est maintenant important de mettre l'accent sur des stratégies pour augmenter la disponibilité du logement social, et tout autant sur la façon de surmonter les contraintes considérables qui planent sur ce marché, dans la communauté, et sur la façon dont on prépare les programmes gouvernementaux.

PARTIE II: LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS À PRIX ABORDABLE

Pour répondre aux besoins des sans-abri, le gouvernement provincial doit mettre au point une stratégie efficace visant à accroître la disponibilité des logements sociaux. Le rapport suggère qu'une stratégie efficace soit basée sur les éléments suivants:

1) un engagement financier important sous forme d'allocations accrues par logement plus élevée pour le logement non lucratif;

2) une stratégie pour renforcer la productivité du secteur du logement non lucratif, en particulier la composante privée à but non lucratif de ce secteur;

3) des mesures pour surmonter les contraintes dans la construction du logement social (ex: l'opposition des communautés, le prix élevé des terrains, et la façon dont les programmes gouvernementaux sont préparés).

Un objectif pour le logement social

Le rapport recommande que le ministre établisse, comme objectif pour le logement social, la création immédiate de 14 000 logements à loyer indexé sur le revenu (LIR) par année, ce qui ferait plus que doubler la production actuelle de LIR. Ces logements seraient créés par une série de mesures, telles de nouvelles constructions, des ententes afférentes aux augmentations de loyer, l'augmentation du

nombre de logements à LIR érigés par des coopératives et des entreprises sans but lucratif, ainsi que d'autres mesures innovatrices pour augmenter le nombre de logements sociaux.

CHAPITRE DEUX: LE RÔLE DU SECTEUR SANS BUT LUCRATIF

Au cours des dix dernières années, les producteurs de logements à but non lucratif ont été à l'avant-scène dans la recherche d'une solution originale aux besoins manifestés par les personnes à revenu faible ou modéré en matière de logement. Les initiatives des entreprises à but non lucratif ont remplacé celles du secteur privé pour le développement et l'administration du logement à loyer modique. En particulier, le secteur privé sans but lucratif a fait des progrès marqués en mettant au point un modèle d'administration pour le logement social qui réponde aux besoins sociaux des sans-abri.

Le secteur privé sans but lucratif a connu du succès en formant des associations avec des partenaires du secteur non lucratif coopératif ou municipal et il a pu profiter des compétences de bénévoles, d'organismes communautaires, d'agences de services locales, d'églises et du secteur privé de l'industrie de la construction pour compenser la perte de logements à prix abordable et satisfaire le besoin de produire des logements sociaux.

Mesures spécifiques pour renforcer le secteur privé sans but lucratif
Le secteur privé à but non lucratif, contrairement aux secteurs coopératif et municipal non lucratifs, n'a pas d'infrastructure pour lui apporter de façon continue l'expertise, le capital de risque et les programmes de formation.

Le rapport recommande que le ministère du Logement établisse une unité spéciale à l'intérieur du ministère pour travailler avec des représentants du secteur privé sans but lucratif afin de développer:

- un mécanisme pour procurer des capitaux de base aux groupes ressources afin de développer de nouveaux commanditaires de logements à but non lucratif dans la communauté en vue de travailler sur demande avec des organismes religieux et des agences communautaires, et former du personnel administratif pour le logement social;
- une structure ou une fondation afin de faciliter l'investissement des entreprises et des organismes communautaires dans des projets

alternatifs de logement à but non lucratif.

Mesures pour renforcer le secteur non lucratif en général
Le rapport fait valoir que le ministre du Logement devrait reconnaître le rôle innovateur que le secteur non lucratif joue, dans son ensemble, pour procurer des logements sociaux. Le ministère devrait renforcer son association avec le dit secteur et travailler à éliminer les contraintes qui s'opposent constamment à la production de logements à loyer modique. Le rapport recommande que le ministère travaille à:

- modifier le système d'appels d'offres;
- réformer la structure du prix maximum par unité pour permettre plus de flexibilité;
- explorer le domaine des allocations versées en bloc ou échelonnées sur plusieurs années;
- établir une procédure d'approbation à trois voies basée sur un dossier suivi de l'expérience et du développement;
- établir un système qui reconnaisse et finance les coûts réels de l'administration du logement social; et
- mettre à la disposition des groupes sans but lucratif des terrains du gouvernement.

CHAPITRE TROIS: LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Le syndrome du "pas-dans-mon-quartier"
Les communautés s'opposent aux solutions au problème des sans-abri en recourant au syndrome du "pas-dans-mon-quartier". Bien que le Comité reconnaisse la nécessité d'une éducation constante du public qui mette l'accent sur les types de solutions nécessaires pour éliminer le problème des sans-abri, le rapport en vient à la conclusion que l'éducation du public n'est pas suffisante en soi. Le leadership et l'implication des hommes politiques et des dirigeants de la société qui sont en mesure de changer les politiques et d'établir les priorités financières sont également nécessaires.

Le besoin de réformer la réglementation
La province doit s'engager à user de son leadership et de son initiative pour traiter de la question des règlements municipaux restrictifs, même si certaines décisions risquent de s'avérer controversées ou impopulaires.

Le rapport recommande que des ressources suffisantes soient accordées aux municipalités pour leur permettre de mettre au point

des stratégies d'aide au logement. De plus, la province devrait avoir la volonté d'établir, au moyen d'amendements à la Loi sur l'aménagement du territoire, un ensemble spécifique de règlements déterminant ce que les municipalités peuvent et ne peuvent pas faire à l'endroit du règlement sur l'aide au logement. Si les municipalités ne peuvent pas donner la preuve de gestes posés pour modifier les règlements restrictifs, la province devrait avoir le pouvoir de mettre en vigueur des règlements de zonage conformes aux règlements de la Loi sur l'aménagement du territoire. Si une telle action n'est pas entreprise, la province devra augmenter ses subventions au logement social.

Le rapport recommande aussi de prendre des mesures immédiates pour éliminer les règlements qui défendent le partage d'un logement par des adultes qui ne sont pas parents, et pour nommer deux membres additionnels à la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Leur principale responsabilité serait de juger les appels relatifs au logement social.

Le coût élevé des terrains

Le rapport reconnaît que le coût élevé des terrains demeure un obstacle majeur à la production de logements à prix abordable. Le rapport recommande que des terrains qui sont propriété publique soient mis à la disposition de groupes intéressés au logement non lucratif à un prix inférieur au marché et que les municipalités s'assurent que leurs plans officiels comportent un pourcentage spécifique (ex. 25%) de terrains libres dans les nouvelles subdivisions pour les consacrer au logement social.

Le Comité croit qu'il faudrait explorer le potentiel considérable et encore inexploité de l'investissement privé dans le logement communautaire par l'intermédiaire de fondations, de corporations et de fonds de prêt pour le développement communautaire. Le rapport recommande également de présenter certaines mesures pour éliminer la spéculation sur la propriété résidentielle inoccupée.

La conservation d'une réserve de logements à prix abordable

Le rapport reconnaît le problème de la législation qui vise à conserver des logements à loyer abordable mais qui peut, en fait, décourager l'investissement de capitaux pour leur conservation et leur entretien. Le Comité ne croit pas qu'il y ait une réserve suffisante de logements à prix abordable dans les grands centres urbains pour permettre la conversion de ces logements en copropriétés. Le rapport recommande que la Loi sur la protection des logements locatifs soit prolongée pour se donner le temps de développer un nouveau

mécanisme pour conserver la disponibilité et la condition de la réserve actuelle de logements locatifs. Il recommande également de prolonger le programme de supplément au loyer.

Le rapport recommande de plus d'explorer l'assurance hypothécaire ou d'autres instruments financiers innovateurs pour permettre aux groupes sans but lucratif d'acheter des propriétés à loyer bas et modéré, de façon à assurer leur disponibilité à long terme et leur statut de logements locatifs disponibles pour les ménages à revenu faible et modéré.

Mesures pour conserver le caractère abordable des loyers
Le rapport fait remarquer qu'un nombre croissant de ménages ont un rapport loyer/revenu qui leur fait virtuellement courir le risque de devenir des sans-abri si leur situation financière se détériorait. Le rapport prévoit que la Revue de l'assistance sociale recommandera certaines mesures au sujet du revenu pour faire face à ce problème. Le Comité croit que le ministère du Logement devrait évaluer l'impact de ces mesures et se préparer à étudier un programme cible de supplément de loyer au profit des ménages qui risquent éventuellement de devenir des sans-abri. Une telle mesure stabiliserait la situation du logement des ménages à faible revenu dont le seul problème est le coût prohibitif du logement.

Le logement des autochtones
Le rapport établit le besoin d'une plus grande consultation entre les groupes autochtones et ceux qui financent les programmes, et d'une plus grande flexibilité lorsqu'on procure des logements aux communautés autochtones. Une conférence entre les organismes de logement autochtones et le ministre du Logement devrait avoir lieu avant de tirer les conclusions des négociations entre le ministère et la SCHL, afin de s'assurer que les groupes autochtones prennent part aux négociations visant à procurer des programmes de logement aux communautés autochtones. On devrait prendre des mesures spéciales pour s'assurer que tous les groupes de logement autochtones demeurant hors des réserves et en milieu urbain soient inclus dans les programmes provinciaux de logement.

PARTIE III: LA RELATION ENTRE LE LOGEMENT ET LES SERVICES D'AIDE

Alors que le rapport met surtout l'accent sur le problème du logement et particulièrement sur les suggestions visant à renforcer la capacité du secteur à but non lucratif de fournir des logements à prix plus

abordable, il insiste également sur la relation entre le logement permanent à prix convenable et la gamme de services d'aide nécessaires pour répondre aux besoins des sans-abri.

CHAPITRE QUATRE: LA VIE DANS LA COMMUNAUTÉ ET LES SERVICES D'AIDE

Si un logement stable et d'un coût abordable constitue l'élément essentiel et primordial pour vivre dans la dignité, il n'est pas suffisant pour assurer l'élimination du problème des sans-abri. Pour les malades mentaux, les handicapés, les chômeurs chroniques, tout comme pour les jeunes et les chefs de familles monoparentales à faible revenu, il faut également un degré d'assistance allant d'un niveau de services relativement élevé à une accessibilité plus grande aux services d'aide généraux. La relation entre les services d'aide et le logement constitue l'une des questions les plus complexes de la politique publique se rapportant au problème des sans-abri.

Le problème de fond de la présente situation, c'est que les sans-abri qui ont besoin de services d'aide ne sont pas adéquatement servis par les politiques et les programmes actuels. De plus, les mandats traditionnels inhérents aux ministères tels le ministère des Services sociaux et communautaires, et particulièrement le ministère de la Santé, ne répondent pas aux besoins des sans-abri et des autres groupes à faible revenu qui font face à des problèmes sociaux et économiques complexes.

Le rapport affirme que les services d'aide doivent être disponibles et pleinement accessibles partout dans la province et qu'ils doivent être suffisamment souples pour s'assurer que la permanence de la situation de logement d'une personne n'est pas menacée ou condamnée par le succès ou l'échec d'un individu dans un programme d'aide. C'est le principe essentiel à la base du concept d'autonomie des services d'aide et de logement.

La responsabilité du ministère du Logement consiste à assurer un nombre adéquat et une gamme suffisante de logements abordables, et de financer une administration convenable de ces logements. Même si on ne peut pas répondre aux objectifs sociaux de la politique du logement à moins qu'un modèle intégral d'aide communautaire ne soit en place, le Comité pense que ce n'est pas la responsabilité du ministère de fournir un tel modèle. La responsabilité des ententes de service d'aide communautaire réside clairement auprès du ministère de la Santé, du ministère des Services sociaux et communautaires et du ministère des Services correctionnels.

CHAPITRE CINQ: L'UTILISATION DES ABRIS D'URGENCE

Le réseau des centres de dépannage

Le rapport fait la distinction entre le rôle des centres de dépannage comme un service social pour les gens qui sont en période de transition ou de crise tout en ayant peu ou pas les moyens de se payer un abri, et le rôle des centres devenus des logements sociaux de seconde classe et des entrepôts pour les sans-abri. Le rapport met en évidence que ce dernier rôle des centres de dépannage constitue la conséquence directe de la négligence démontrée par les gouvernements au début des années '80 quand a débuté la crise actuelle du logement. En Ontario, de nos jours, la pénurie de logements permanents à prix abordable ainsi que le manque de services d'aide destinés aux gens qui en ont besoin pour vivre de façon autonome a créé une pression croissante sur le réseau des centres de dépannage afin qu'ils procurent du logement à long terme et des services d'aide. Cette pression est absolument incompatible avec le rôle véritable du réseau comme porte d'entrée des personnes en état de crise dans le système de logement.

Le rapport fait valoir que le réseau des abris d'urgence et des centres de dépannage en Ontario ne devrait pas être utilisé comme logement permanent pour ceux qui sont incapables de lutter pour un loyer d'un prix convenable et difficile à trouver sur le marché du logement.

Néanmoins, vu que ces établissements, pour la plupart, sont devenus des dépotoirs pour les personnes qui ont des problèmes psychiatriques et des abris de dernier recours pour des jeunes rejetés par la société, il faut immédiatement établir des normes. Ceci exigera un changement du mécanisme de financement. Le rapport recommande que le gouvernement de l'Ontario prenne des mesures immédiates pour établir un mécanisme de financement pour les programmes de jour.

Les jeunes et le problème des sans-abri

Le rapport note qu'au moment où les usagers des centres de dépannage augmentent en nombre absolu, le nombre relatif de jeunes dans le système d'abris croît à un rythme encore plus rapide. Les problèmes auxquels font face les jeunes sans-abri offre l'exemple le plus frappant de la façon dont les ministères concernés faillissent à la tâche de répondre aux besoins et créent des lacunes majeures dans le domaine des services aux gens dans le besoin.

Le rapport recommande que la province s'assure que toutes les

municipalités de l'Ontario financent leur part des abris d'urgence et des soins aux jeunes en crise. Le ministère du Logement devrait fournir des fonds prioritaires pour le développement d'abris pour les jeunes de la même manière qu'il finance présentement des refuges pour les femmes victimes de violence. L'aide financière aux abris pour les jeunes devrait être adaptée au coût réel des opérations et du personnel.

PARTIE QUATRE: CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Volonté politique

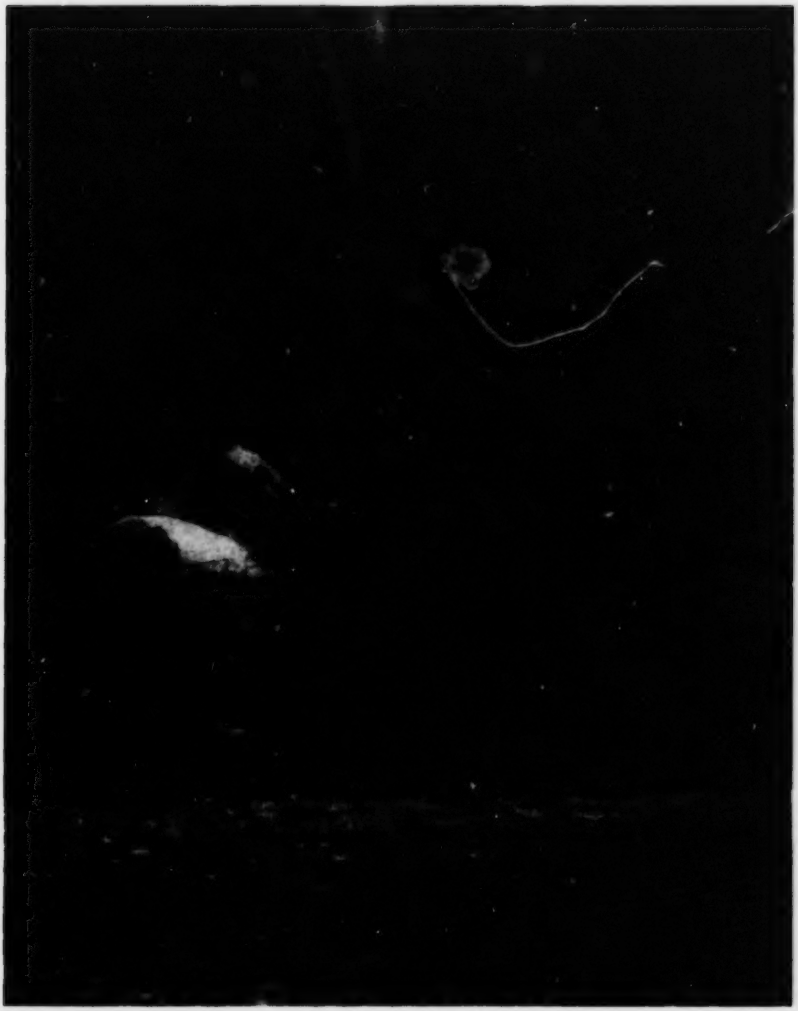
Si on veut s'attaquer efficacement au problème des sans-abri, il en dépendra de la volonté politique du ministre du Logement, du Premier Ministre et du Cabinet de l'Ontario. L'urgence des besoins et le coût social élevé, si on ne s'attaque pas au problème, militent en faveur d'un leadership politique puissant pour augmenter les allocations de logement, pour réformer les règlements et pour mettre en place la flexibilité et la collaboration nécessaires pour renforcer le secteur du logement non lucratif.

Le rapport reconnaît que même si l'Ontario doit faire preuve de leadership politique pour s'occuper de la crise du logement, elle ne peut pas agir seule. Le Canada a aussi une part de responsabilité dans la production de logements sociaux. Face à des besoins croissants, le gouvernement fédéral a pu respecter son engagement en matière de logement social sans trop de résistance politique. Le logement social, par tradition, a toujours été un domaine politique à frais partagés. La contribution du gouvernement fédéral doit augmenter au même rythme que les besoins.

Au cours des cinq dernières années, les organismes communautaires, les associations bénévoles, les groupes religieux, les coopératives et les pourvoyeurs privés de logements à but non lucratif, les syndicats, les groupes autochtones, des individus impliqués, tout comme les sans-abri eux-mêmes, ont sans cesse organisé des campagnes pour attirer l'attention des autorités municipales et provinciales sur les besoins des personnes à faible revenu en matière de logement. Le Comité pense qu'il faut exercer les mêmes pressions pour mettre fin au retrait du gouvernement fédéral du domaine du logement social. Si le gouvernement provincial reconnaissait le rôle majeur que le secteur à but non lucratif peut jouer dans la production de logements sociaux, ce serait une raison majeure d'être optimiste. La volonté de prendre un engagement financier additionnel à l'endroit de la production de logements non lucratifs démontrerait la détermination politique de mettre fin à la situation

Les organismes communautaires doivent continuer d'organiser l'assistance aux sans-abri en les aidant à développer la compétence nécessaire pour jouer un rôle majeur dans l'effort requis pour construire et acquérir des logements à coût plus abordable. En Ontario, il existe un potentiel considérable pour l'investissement des communautés dans le logement et les services d'aide aux personnes à faible revenu. Les organismes communautaires se sont révélés le lien essentiel entre le gouvernement provincial et les autorités locales, ainsi qu'entre les sans-abri et les autres groupes communautaires qui ont la volonté, la compétence et la capacité de proposer des solutions. Le Comité pense que le moment est venu d'établir une collaboration efficace entre le gouvernement provincial et le secteur sans but lucratif afin d'éliminer le problème des sans-abri. Il est temps d'agir maintenant.

INTRODUCTION



Participation de l'Ontario à l'année internationale du logement des sans-abri (AILSA)

Les Nations Unies ont fait de 1987 l'Année internationale du logement des sans-abri (AILSA) afin d'attirer l'attention mondiale sur le problème grandissant des sans-abri, aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés. En mars 1986, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à participer à cette année internationale. Le ministère du Logement a accepté de jouer le rôle principal au sein du gouvernement, et a assumé la responsabilité de coordonner un éventail d'initiatives dans toute la province et entre les ministères.

MANDAT

La participation de la Province à l'AILSA a été guidée par quatre objectifs majeurs:

a) sensibiliser le public à l'importance des problèmes touchant les sans-abri;
b) encourager et maintenir le dialogue et la participation, au niveau local, dans le cadre des activités se rapportant à l'AILSA;
c) coordonner les efforts des ministères du gouvernement provincial et de ses organismes au cours des activités marquant l'AILSA; et
d) participer aux activités interprovinciales, fédérales et internationales marquant l'AILSA, en collaboration avec la Société centrale d'hypothèque et de logement (le point de ralliement national de l'AILSA).

ACTEURS PRINCIPAUX

Pour atteindre ces buts et ces objectifs, le ministre du Logement a constitué les organismes suivant:

A. Le Comité consultatif du ministère sur l'AILSA

Le ministre du Logement a formé un Comité consultatif sur l'AILSA constitué d'un président et de neuf membres du grand public représentant diverses régions de la province. Les membres du Comité connaissent bien les problèmes des sans-abri et/ou possèdent une expérience directe du travail auprès d'eux.

Le Comité consultatif avait la responsabilité de conseiller et de guider le ministre du Logement et le gouvernement de l'Ontario pour que la province fournisse la meilleure participation possible à l'AILSA, et pour transmettre le plus efficacement possible le message de l'AILSA à la population de l'Ontario. Son mandat comprenait aussi la responsabilité de recommander des stratégies à plus long terme et permanentes pour mettre fin à la situation des sans-abri en Ontario.

B. Le Comité interministériel sur l'AILSA

Le Comité était constitué de représentants des ministères de la Citoyenneté, des Services sociaux et communautaires, des Services correctionnels, de l'Éducation, de la Santé, du Logement, ainsi que des Affaires municipales. Il avait la responsabilité:

- d'identifier les activités gouvernementales qui répondent aux critères de l'AILSA pour répondre aux besoins des sans-abri;
- de partager l'information sur les initiatives du ministère et du gouvernement, ainsi que sur leur impact sur les objectifs de l'AILSA; et
- de coordonner de façon générale la participation du gouvernement provincial à l'AILSA.

C. Le Secrétariat de l'AILSA

Le Secrétariat avait comme personnel trois professionnels ou administrateurs, et deux employés de soutien. Il relevait du ministre du Logement par l'intermédiaire du sous-ministre, et avait la responsabilité:

- de fournir l'assistance administrative et opérationnelle au Comité consultatif du ministère sur l'AILSA;
- de coordonner le travail du Comité interministériel sur l'AILSA;
- d'élaborer et de mettre en vigueur un plan de sensibilisation du public; et
- de coordonner les aspects intergouvernementaux des activités de la province reliées à l'AILSA.

ACTIVITÉS DU COMITÉ CONSULTATIF

A. Projets subventionnés
Le Comité a approuvé une somme totale de 350 000 $ en subventions à 44 projets destinés soit à sensibiliser le public à la situation des sans-abri, soit à appuyer des activités propres à aider les sans-abri. Les projets comprenaient: des vidéos sur les sans-abri, des ateliers et des conférences, une clinique infirmière ouverte pour les sans-abri, un service de référence sur le logement à l'intention des victimes de violence familiale, un fonds renouvelable de logement pour ceux qui veulent se prendre en main.

On trouve à l'annexe A la liste complète des projets.

B. Ateliers régionaux
Le Comité consultatif a commandité une série de six ateliers régionaux à Hamilton, Windsor, Thunder Bay, Sault Ste. Marie, Ottawa et Toronto. Plus de huit cents participants ont assisté à ces ateliers. Il en est résulté plus d'une centaine de recommandations pour s'attaquer au problème des sans-abri. On trouve à l'annexe B la liste des animateurs d'ateliers et les recommandations, par ordre thématique.

C. Projet de rédaction d'essais et de conception d'affiches
Le Comité consultatif a reçu en tout 415 essais et 662 affiches présentés par des élèves d'écoles primaires et secondaires de tout l'Ontario. On a récompensé douze finalistes de trois groupes d'âge, en plus d'accorder des mentions spéciales, lors de la Cérémonie de distribution des prix de la Journée mondiale de l'habitation en octobre 1987. On trouve la liste des lauréats à l'annexe C.

D. Programme d'études canadien
En collaboration avec l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et plusieurs organismes non gouvernementaux, le Comité consultatif a participé au programme d'études canadien regroupant plus de soixante-dix délégués venus de pays en voie de développement et activement impliqués dans le développement social et l'habitation. Les six délégués accueillis par l'Ontario venaient du Sri Lanka, de la Tanzanie, de la Jamaïque, du Ghana, du Nigéria et de l'Inde. La liste des délégués se trouve à l'annexe D.

E. Conférence canadienne pour célébrer l'AILSA
Une importante conférence sur le problème des sans-abri, organisée par l'Association canadienne des administrateurs d'habitations et par

le Conseil international du bien-être social (Canada), a eu lieu à Ottawa du 13 au 16 septembre 1987. Environ 1 300 délégués du monde entier ont assisté à la conférence, y compris le Premier Ministre de l'Ontario, le ministre du Logement et le membres du Comité consultatif.

L'Ontario a contribué une somme de 100 000 $ au financement de la conférence. De plus, la province a accueilli trois ateliers et un kiosque à l'Exposition sur le logement innovateur.

F. Cérémonie de remise des récompenses: Journée mondiale de l'habitation, le 5 octobre 1987

Le Comité consultatif a reçu plus 90 candidatures de différentes régions de la province visant à récompenser les services rendus à la communauté, les projets modèles et les efforts particuliers pour venir en aide aux sans-abri. On trouve à l'annexe E la liste des lauréats de chaque catégorie.

G. Réponse provisoire du Gouvernement au problème des sans-abri

Le gouvernement de l'Ontario, depuis qu'il a annoncé sa participation à l'AILSA, a adopté un certain nombre de mesures spécifiques pour résoudre les situations qui contribuent aux problèmes des sans-abri. Ces mesures comprennent les récentes modifications à la Loi sur les propriétaires et les locataires pour étendre sa portée aux chambreurs et aux pensionnaires, des amendements à la Charte des droits de la personne afin d'éliminer la discrimination des propriétaires à l'égard des enfants et la discrimination pour cause d'orientation sexuelle, et l'adoption de la Loi sur la protection des logements locatifs, projet de loi 11.

De plus, en 1987, une initiative spéciale de la province intitulée Projet 3 000, a été lancée pour encourager les promoteurs de logements non lucratifs à produire 3 000 logements locatifs pour un large éventail de groupes. On a accordé une attention particulière aux personnes qui présentent des besoins spéciaux. La Province de l'Ontario a assumé toute la responsabilité financière de cette initiative qui complète le nombre de logements prévu par le programme fédéral-provincial de logement à but non lucratif.

En octobre 1987, le Comité consultatif a soumis un certain nombre de recommandations au ministre du Logement et a insisté pour qu'on les mette en vigueur immédiatement. En conséquence, en décembre 1987, le ministre du Logement a annoncé que pour chaque dollar consacré à la construction d'abris d'urgence, on en consacrerait autant à la construction de logements permanents. En janvier 1988, le ministre du Logement a annoncé que les critères d'admissibilité aux

subventions provinciales pour le logement seraient modifiés pour y inclure les personnes célibataires de moins de 60 ans et que le critère de résidence d'un an serait supprimé.

Une autre initiative récente du gouvernement provincial pour s'attaquer au problème des sans-abri, c'est la mise en place de comités locaux d'accès au logement permanent. Ces comités vont rassembler les personnes concernées, les groupes communautaires et les organismes de services sociaux afin de travailler à faciliter l'accès au logement permanent pour les personnes dans le besoin. La province fournit le financement nécessaire à la mise en oeuvre de projets locaux. Chaque comité peut soumettre à la province des demandes de subvention jusqu'à concurrence de 250 000 $. Chaque demande sera étudiée par un comité provincial permanent nommé par les ministères du Logement et des Services sociaux et communautaires. On a tenu des sessions d'information, et d'autres sont prévues, dans plus de 20 communautés à travers l'Ontario (voir la liste des endroits à l'annexe F).

Le Comité reconnaît que ces mesures constituent un début impressionnant. Mais les membres insistent pour dire que le Comité ne peut remplacer une stratégie à long terme qui reconnaisse le besoin de logements plus permanents et d'un loyer abordable, de même que la relation entre le logement et les besoins de services de soutien.

RAPPORT FINAL DU COMITÉ CONSULTATIF DU MINISTÈRE SUR L'AILSA

Ce rapport représente les conclusions auxquelles en sont arrivés les dix membres du Comité consultatif du ministère sur l'AILSA. Les recommandations se fondent sur l'expérience collective du Comité de même que sur les nombreuses consultations au cours de l'AILSA.

Le Comité s'est réuni à chaque mois durant dix-huit mois. Les membres ont passé en revue les découvertes d'autres comités et groupes de travail aux niveaux municipal, provincial et national, au Canada et à l'étranger. Ils ont aussi étudié le travail et les résultats des projets subventionnés au cours de l'AILSA. Ils ont participé aux ateliers régionaux de l'AILSA et en ont analysé les conclusions, ils ont été les hôtes de deux symposiums fructueux, et ils ont voyagé vers le nord jusqu'à la baie de James et le nord-est de l'Ontario. Ces activités ont fourni une masse imposante d'informations sur lesquelles se fonde le rapport.

Le Comité désire faire remarquer que les sans-abri eux-mêmes n'étaient pas représentés au sein du Comité. Par conséquent, il recommande que tout comité futur, formé pour étudier le problème

des sans-abri, compte des sans-abri parmi ses membres. Le Comité n'essaie pas de parler au nom des sans-abri dans ce rapport. Cependant, il espère que ce document soit le reflet fidèle de leurs besoins.

Dans le présent rapport, le Comité a cherché à décrire la réalité propre aux sans-abri au niveau de la communauté. Ses recommandations ne sont pas le résultat d'analyses statistiques abstraites. Elles suggèrent plutôt des solutions réalisables basées sur des réussites concrètes dans des communautés de tout l'Ontario. Les membres du Comité savent qu'il est possible d'éliminer le problème des sans-abri; ils savent comment atteindre cet objectif et ils ont tenté, dans ce rapport, de transmettre le sentiment qu'il est possible de s'y engager.

REMERCIEMENTS

Le Comité consultatif aimerait rendre hommage au dévouement et à la compétence du personnel du secrétariat de l'AILSA pour la planification et la mise en oeuvre des nombreuses activités provinciales qui ont amené une meilleure compréhension et une plus grande sensibilisation du public à l'endroit du problème des sans-abri. Nous tenons à remercier Ludovic D'Souza et Terry Fagan, coordinateurs, Jennifer Ellison, aide administrative, Sylvia Fait et Earl Lewis, personnel de soutien, ainsi que les étudiants Barbara Carss, Enza Lamanna, Jewell Lord et Cathy Almeida. Le Comité aimerait remercier Vanine Yee pour son travail de recherchiste-analyste auprès du secrétariat et pour sa contribution au rapport, et Judith Finlayson pour son assistance à la rédaction. Nous remercions également Jennifer Ellison pour son aide au travail de secrétariat. Un mot spécial de reconnaissance s'adresse à Jeff Evenson pour son rôle de directeur de la recherche et de rédacteur principal de ce rapport.

PARTIE I:
LE SENS DU PROBLÈME DES SANS-ABRI

CHAPITRE 1:

Pour comprendre le problème des sans-abri

La question la plus fréquemment posée par le public et les média est la suivante: "Combien y a-t-il de sans-abri?". Celle qui vient en second lieu, c'est "Qui sont-ils?". Une très forte majorité des mille travaux et plus soumis au projet de rédaction d'essais et de conception d'affiches commandité par le Comité consultatif du ministère sur l'AILSA représentaient les sans-abri comme des vieillards endormis sur des bancs de parc ou comme des femmes transportant leurs maigres possessions dans un sac de magasinage. Mais les sans-abri ne sont pas uniquement ceux qui vivent dans la rue; ce sont aussi ceux qui ne peuvent pas trouver de logement permanent à la fois adéquat et d'un coût abordable.

Il vaut la peine de noter que le nombre de sans-abri à un moment donné change constamment. De plus, leur nombre peut dépendre de la définition qu'on leur donne et de la méthode de recensement. Cependant, le nombre de sans-abri en Ontario va définitivement en augmentant. Le Comité estime de façon conservatrice qu'environ 200 000 ménages ontariens sont pris dans le cycle du manque de logement (voir la section sur "Le cycle du problème des sans-abri").

POURQUOI LES GENS SONT SANS LOGEMENT

La situation des sans-abri n'est pas un problème individuel. Elle se rattache à une combinaison complexe de facteurs sociaux et économiques. Ces facteurs sont, entre autres, le revenu insuffisant et les faibles taux de l'assistance gouvernementale, la baisse de la réserve de logements à prix abordable due à leur changement de vocation, à leur démolition ou à leur conversion en copropriétés, le manque de possibilités d'emploi à une époque de transformation industrielle, les changements dans le mode d'utilisation des terrains urbains, ainsi que le coût élevé des terrains. La situation des sans-abri s'est aggravée par des décisions de politique publique dans les années '70, notamment la désinstitutionnalisation et la décision d'arrêter de construire des H.L.M. L'augmentation des ménages d'une ou deux personnes et l'accroissement substantiel du nombre des familles monoparentales vivant de l'aide sociale ont encore aggravé le problème.

Jusqu'à un point très élevé, ces facteurs ont un impact dispropor-

tionné sur les femmes, les enfants, les jeunes, et les personnes à petit salaire ou à salaire modéré, particulièrement dans les centres urbains de grandes ou moyennes dimensions. Considéré individuellement, chacun de ces facteurs représente un défi politique majeur pour le gouvernement et la communauté. Vu globalement, le problème des sans-abri est un indice de l'image changeante de la pauvreté dans notre province.

LES PRINCIPAUX FACTEURS DU PROBLÈME DES SANS-ABRI

En réponse au problème croissant posé par les sans-abri et au changement rapide dans le mode d'utilisation du terrain urbain, on a fait plus d'analyses de la raison pour laquelle les gens sont sans logement au cours des cinq dernières années qu'en aucun temps depuis les années '50. S'il est difficile de quantifier très précisément la population des sans-abri, on a identifié plusieurs des tendances qui créent cette situation.

1) La perte de logements à prix abordable

Dans la plupart des centres urbains de l'Ontario, les gens des classes moyenne et aisée ont quitté la banlieue pour retourner au centre-ville. Comme conséquence, la réserve de logements à loyer abordable dans les zones urbaines traditionnellement occupées par des personnes à faible revenu a diminué de façon significative. À cause du retour des immeubles à leur vocation initiale (le processus par lequel on reconvertit des édifices à logements multiples à leur forme originale unifamiliale), l'Ontario a connu une baisse du nombre des maisons de chambres ou de pension (de 206 165 chambres en 1971 à 111 853 chambres en 1981.)[1] En présumant du même rythme de changement jusqu'en 1987, on estime que la réserve a encore diminué jusqu'à 61 000 chambres.

La ville d'Ottawa et la ville de Toronto ont mis au point un système d'analyse du taux d'occupation résidentielle (SATOR) qui utilise des données sur la propriété pour garder en vue les tendances de l'occupation résidentielle. À Ottawa, des dossiers sommaires ont démontré qu'entre 1981 et 1985, 9 942 logements ont été ajoutés à la réserve de logements alors que 2 228 logements étaient démolis ou convertis à des fins non résidentielles. Même là, la réserve de logements en perdait 928. La transformation des propriétés à logements multiples existants en un plus petit nombre de logements est la principale explication de ces pertes.[2]

Dans la ville de Toronto, le retour des immeubles à leur vocation initiale constitue une tendance encore plus forte. Entre 1976 et 1985, la réserve de logements a perdu 8 975 logements malgré l'addition de

23 600 nouveaux logements. La démolition explique la perte de 4 691 logements. Les pertes de logements locatifs dues à leur changement de vocation dépassent tous les gains dus à la conversion.[3]

Au même moment, la tendance démographique allant vers une plus forte croissance des ménages, particulièrement des plus petits ménages (une ou deux personnes), par rapport à l'augmentation de la population, il en résulte qu'un plus grand nombre de ménages entrent en concurrence pour habiter la réserve décroissante de logements abordables.

2) La production de logements à faible loyer

Au cours des quatre dernières années, les mises en chantier de logements locatifs ont diminué relativement aux logements de propriétaires. Depuis 1984, le logement locatif compte pour moins de 20% du nombre total annuel de mises en chantier (Tableau 1).Le secteur privé pense que la construction d'habitation à loyer modique n'est pas rentable. En conséquence, il s'est engagé dans la construction de copropriétés, de logements locatifs de luxe, et d'habitations pour propriétaires. La majorité des mises en chantier de logements destinés à la location au cours de cette période ont été l'oeuvre des secteurs privé et municipal sans but lucratif. Moins de la moitié de ces logements étaient spécifiquement destinés aux gens à faible revenu. Le secteur public n'a pas construit lui-même de logements à louer depuis le milieu des années '70.

Quand on considère le logement comme une marchandise, la possibilité pour un individu d'entrer en compétition sur le marché dépend surtout de sa capacité de payer. Comme la demande d'habitations dépasse l'offre, le coût du loyer pour les logements disponibles est monté en flèche, alors que les taux d'inoccupation ont été plus bas que jamais. Depuis 1984, les taux d'inoccupation pour les logements locatifs en Ontario sont demeurés à 1% ou moins (Tableau 2). Le logement locatif disponible se situe plus probablement dans la gamme des loyers élevés et donc hors de portée des ménages à faible revenu. Un marché du logement serré amène des difficultés pour ceux qui sont le moins capables de payer les logements disponibles.

3) Faibles revenus ou faibles taux d'aide sociale

Le groupe de travail de l'Ontario sur les chambreurs, les pensionnaires et les locataires a estimé qu'en 1981 il y avait 408 000 ménages d'une seule personne en Ontario. 47% d'entre eux, soit 190 000 personnes, versaient plus du quart de leur revenu en loyer. 17%, soit 69 000, versaient plus de 50% de leur revenu pour se loger. Le groupe de travail a attiré l'attention sur des études menées par le Département

des services communautaires du Toronto métropolitain qui indiquaient que les bénéficiaires d'aide sociale du grand Toronto vivant dans des logements privés dépensaient, en moyenne, 64% de leurs prestations mensuelles pour le loyer.[4]

Alors que les gens à faible revenu ont vu leur revenu diminuer en terme réel, depuis 1980 le loyer moyen sur le marché a augmenté plus vite que l'inflation. La plus forte croissance est survenue depuis 1984. Le Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain estime qu'entre 1980 et 1986 le coût de la vie a augmenté d'environ 49%, alors que le coût du logement dans la région s'est accru de 61%.[5] En conséquence, les gagne-petit et les bénéficiaires de l'aide sociale ont étés forcés vers les banques de nourriture et les autres sources de charité en nombre alarmant. Malgré un marché du logement serré, les travailleurs communautaires notent que les pauvres déménagent fréquemment et que cette mobilité se produit, en majeur partie entre les logements et les chambres non inscrits au registre des logements de la province. Pour cette raison, le coût du logement pour les pauvres qui se déplacent peut être beaucoup plus élevé que les statistiques l'indiquent.

Aide au logement, un service d'information et de défense des locataires situé à l'avant d'un magasin, dans le quartier Dalhousie à Ottawa, a démontré que le coût de location des chambres, qui était de 95 $ par mois en 1979, s'est élevé de plus de 150% pour atteindre 250 $ par mois en 1987. Les logements de trois chambres à coucher se louant 450 $ par mois en 1979, se louaient 800 $ en 1987. Aide au logement estime que 70% des ménages à loyer dans Dalhousie consacrent plus de 50% de leur revenu au loyer.[6]

En 1983, le Comité sur les questions d'habitation pour l'est de Toronto, un groupe de travailleurs communautaires, a mené un certain nombre d'enquêtes sur le logement au sein de la clientèle de plus d'une vingtaine d'organismes de services communautaires et sociaux desservant l'est de Toronto. Parmi les 124 jeunes mères avec un bébé qui ont répondu à une des enquêtes, 34% disaient dépenser plus de 50% de leur revenu pour se loger, alors que 39% disaient dépenser entre 30% et 50%.[7]

Le pourcentage des ménages locataires en Ontario qui consacraient plus de 30% de leur revenu pour le loyer s'élevait à 28,8% en 1981. (Tableau 3).

4) La désinstitutionnalisation

La désinstitutionnalisation d'anciens patients psychiatriques a aggravé le problème de la compétition pour des logements à prix abordable à l'extrémité inférieure du marché du logement,

Tableau 1: **Mises en chantier par type d'occupation, 1973-1987 Ontario**

		Type d'occupation			
Année	**Total des mises en chantier**	**Propriétaire**	**%**	**Location**	**%**
1973	110 536	66 463	60,1	44 073	39,9
1974	85 503	58 745	68,7	26 758	31,3
1975	79 968	63 553	79,5	16 415	20,5
1976	84 682	68 782	81,2	15 900	18,8
1977	79 130	62 350	78,8	16 780	21,2
1978	71 710	50 260	70,12	1 450	29,9
1979	56 887	42 387	74,51	4 500	25,5
1980	40 127	28 097	70,01	2 030	30,0
1981	50 161	34 861	69,51	5 300	30,5
1982	38 508	21 008	54,61	7 500	45,4
1983	50 267	33 838	67,31	6 429	32,7
1984	42 316	33 264	78,6	7 520	17,8
1985	57 053	44 219	77,5	11 016	19,3
1986	71 859	61 056	85,0	10 330	14,4
1987	93 709	76 908	81,9	15 078	16,1

Nota: Le total des mises en chantier pour 1983-1984 comprend les "autres" logements; il se peut que les pourcentages ne totalisent pas 100 pour cent.

Sources: SCHL, Canadian Housing Statistics, ministère des Affaires municipales et du Logement.

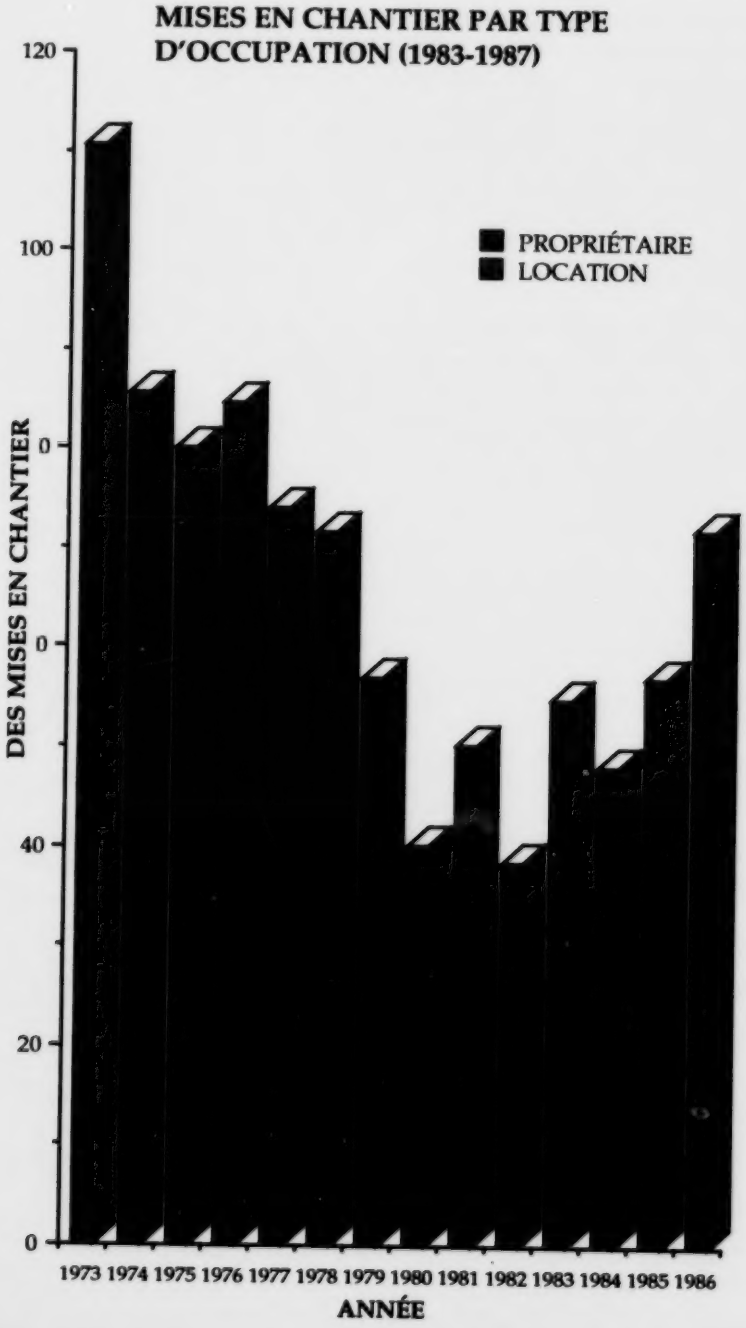

MISES EN CHANTIER PAR TYPE D'OCCUPATION (1983-1987)
PROPRIÉTAIRE
LOCATION
DES MISES EN CHANTIER
120
100
0
0
40
20
0
1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986
ANNÉE

***Tableau 2: Taux d'inoccupation dans les appartements pour l'Ontario dans les édifices de 6 logements ou plus d'avril 1971 à octobre 1987**

Date du relevé		Taux d'inoccupation
Avril	1976	1,8
Octobre	1976	1,5
Avril	1977	1,7
Octobre	1977	1,5
Avril	1978	1,6
Octobre	1978	1,6
Avril	1979	2,1
Octobre	1979	2,0
Avril	1980	2,1
Octobre	1980	1,5
Avril	1981	1,3
Octobre	1981	0,7
Avril	1982	0,8
Octobre	1982	0,9
Avril	1983	1,4
Octobre	1983	1,1
Avril	1984	0,9
Octobre	1984	0,6
Avril	1985	0,6
Octobre	1985	0,5
Avril	1986	0,6
Octobre	1986	0,5
Avril	1987*	0,6
Octobre	1987	0,5

*: À compter d'avril 1987, le délai d'occupation pour les logements neufs a été ramené à trois mois au lieux des six mois à l'origine. Voir la note.
Note: Appartements complétés et innocupés 6 mois avant la date du relevé. Le pourcentage de changement se rapporte à la période courante comparée à la précédente. Source: Rapport de la SCHL pour la région de l'Ontario.

particulièrement dans la réserve de plus en plus réduite de maisons de chambres et de pension. Dans ce passage de la vie en institution à la vie au sein de la communauté, il est clair que les mesures publiques ont failli à la tâche de s'assurer que non seulement il y ait des logements en quantité suffisante, mais aussi que les personnes bénéficient d'un revenu suffisant et de services d'aide pour mener une vie autonome. Le ministre de la Santé doit assumer la responsabilité des effets de l'échec de cette mesure publique, laquelle a été d'"entreposer" les personnes dans des centres de dépannage ou de les exposer à la négligence et à l'exploitation dans des logements inacceptables.

Un effet additionnel de la désinstitutionnalisation a été de modifier l'attitude du public au sujet des maisons de chambres et de pension, et à l'endroit des chambreurs et des pensionnaires en général. Plusieurs communautés possèdent maintenant des règlements qui défendent ce qui était jadis une forme courante et acceptée de logement à prix modique.

LA RÉALITÉ DU PROBLÈME DES SANS-ABRI

La situation des sans-abri a tendance à être cyclique. Pour les sans-abri, le cycle qui consiste à se trouver et ensuite à perdre un logement a comme conséquence la perte ou la fragmentation de l'aide habituellement fournie par la famille, les amis et les relations dans la communauté. Ce n'est pas uniquement le manque de logement qui définit le sans-abri, mais tout autant son isolement de la vie familiale et communautaire. En résumé, les sans-abri manquent d'une base sur laquelle ils puissent se bâtir une vie autonome correspondant à leur compétence et à leur potentiel.

Ainsi que le signifie le slogan de l'Ontario pour l'AILSA, "Plus qu'un simple toit", le concept de foyer se rattache à l'identité personnelle, la famille, les relations, un rôle dans la société, la vie privée et la sécurité.[8] Le cycle qui consiste à perdre et à trouver un logement prive les gens de la posibilité de se bâtir une vie qui comporte ces éléments. À la place, les gens sont forcés de vivre dans un environnement de stress extrême, de promiscuité, de maladie et de manque d'intimité.

Confinées à la rue, littéralement sans abri, ou coincées dans le réseau des abris d'urgence ou victimes d'un état permanent d'insécurité quant à leur logement, voilà la réalité de l'existence des personnes se situant à l'extrémité inférieure du marché de l'habitation. Il n'est pas rare pour une personne ou une famille placée à l'extrémité inférieure du marché de l'habitation de faire l'expérience

de chacune de ces trois situations dans le cours d'une période de deux ou trois années. Même dans un marché du logement étanche, les pauvres se déplacent sans cesse et sont difficiles à recenser.

LE PROBLÈME CYCLIQUE DES SANS-ABRI

Le Comité a choisi de définir les sans-abri selon trois critères situés sur un continuum qui met l'accent sur leur situation de logement.

1) Les personnes littéralement privées d'un toit
Ce groupe comprend les individus à qui on peut avoir refusé l'accès des abris d'urgence ou qui choisissent de vivre dans les rues ou qui logent sans permission dans des automobiles ou des édifices abandonnés parce qu'ils trouvent les conditions intolérables dans le système d'abris d'urgence. Il est difficile de se renseigner sur ce groupe. Leur nombre et le temps passé sans abri peut varier selon les saisons.

2) Les personnes qui utilisent le réseau des abris d'urgences comme une forme permanente de logement
Le manque de logements à loyer abordable, la diminution accélérée du nombre le maisons de chambres et, jusqu'à récemment, la non admissibilité des célibataires à faible revenu au logement public a créé une situation où le système des abris d'urgence est devenu un second niveau de logement social pour un grand nombre de sans-abri.

Lorsqu'on leur a demandé, lors d'une enquête faite en 1983, quel type de logement ils avaient connu juste auparavant, un quart (25%) des usagers des centres de dépannage du grand Toronto ont indiqué qu'ils venaient d'un autre centre.[9] Ils forment l'essentiel d'un groupe d'usagers pris dans le cycle d'errance d'un centre à l'autre.

Là encore, leur nombre exact est difficile à établir. La capacité du réseau d'abris d'urgence en Ontario est de 5 279 lits.[10] De récentes études estiment que dans le grand Toronto jusqu'à 20 000 personnes utilisent chaque année les 2 500 lits d'urgence disponibles. De celles-ci, environ 4 000 sont des femmes célibataires, 6 000 arrivent aux abris avec leur famille, et 10 000 sont des hommes célibataires. On estime qu'environ le quart d'entre eux aura besoin d'aide psychiatrique pour être logé avec sécurité.[11] Si on extrapole ces données à l'échelle de la province, alors environ 30 000 à 40 000 personnes utilisent annuellement le réseau des abris d'urgence en Ontario.

Les caractéristiques démographiques des personnes qui utilisent le réseau d'abris indiquent que le nombre des jeunes va en augmentant. La plupart des études sur la clientèle des centres de dépannage,

(principalement dans le grand Toronto) durant les cinq dernières années, révèlent que plus de 30% des usagers ont moins de vingt-cinq ans.[12] Cependant, un rapport plus récent sur le même territoire note que plus de la moitié des usagers du réseau sont des jeunes. Vingt-neuf pour cent (29%) ont de 16 à 19 ans, alors que 25% ont de 20 à 25 ans. Non seulement le nombre absolu des usagers des centres de dépannage va-t-il en augmentant, mais le nombre relatif de jeunes dans le réseau d'abris s'accroît à un rythme encore plus rapide.[13]

Pour quelques uns, le réseau des abris d'urgence constitue un arrêt temporaire avant de progresser vers une situation de logement plus permanente et plus stable. Un nombre croissant de personnes cependant utilisent les abris d'urgence comme logement permanent. Pour certaines d'entre elles, ces abris représentent la fin d'une spirale descendante à travers le marché du logement qui a commencé lorsqu'elles ont reçu leur congé d'une institution. Ceux qui travaillent auprès des sans-abri estiment que le nombre des personnes coincées dans le réseau des abris d'urgence peut s'élever entre 10 000 et 20 000 dans la province.

3) Les locataires qui vivent dans des taudis surpeuplés et/ou qui paient plus de 50% de leur revenu en loyer

Le Comité est fortement convaincu que les personnes qui vivent dans un état permanent ou temporaire d'insécurité quant à leur logement doivent être comptées parmi les sans-abri.

Dans les grands centres urbains, un nombre croissant de ménages connaissent d'importantes difficultés à trouver un logement à prix abordable. Certains doivent partager avec d'autres ou ne peuvent compétitionner que pour des taudis. Le recensement de 1981 démontre que 76 000 logements locatifs en Ontario avaient besoin de rénovations majeures, alors que 34 000 familles vivaient dans des conditions qualifiées de surpeuplement.[14] Plus de 146 000 ménages consacraient plus de 50% de leur revenu à se loger (Table 3).

Alors que le Comité croit que les gens qui dépensent plus de 30% de leur revenu pour se loger connaissent la misère, ceux qui y consacrent plus de 50% courent un risque sérieux de devenir des sans-abri si leur condition économique se détériore même temporairement. Dans un marché du logement urbain difficile, plusieurs groupes d'aide au logement rapportent que des personnes utilisent pour dormir des corridors et des cuisines, ou doublent la capacité d'un logement en travaillant à des heures différentes de ceux de l'autre ménage qui partage le même logement. (Tableau 3)

Le réseau grandissant des banques de nourriture et des centres de secours d'urgence peuvent être directement liés au coût élevé du

Tableau 3: **RAPPORT LOYER/REVENU Canada, Ontario et les CMA, 1981 (en pourcentages)**

Pourcentage des ménages au dessus du seuil du LOYER/REVENU (1)

	Nombre de ménages locataires (000's)	20%	25%	30%	35%	40%	50%
Canada	3 139,6	53,8	39,8	30,5	24,4	20,1	14,3
Ontario	1 09,8	55,1	38,6	28,8	22,7	18,6	13,4
Hamilton	69,6	53,5	38,2	29,1	23,3	19,2	13,4
Kitchener	39,0	53,7	37,4	27,6	21,9	18,1	12,9
London	46,1	57,9	41,8	31,5	24,9	20,3	15,0
Oshawa	17,1	53,7	38,5	28,4	22,9	18,9	14,0
Ottawa	98,7	53,9	36,3	26,4	20,7	16,9	12,5
St. Catharines-Niagara	30,9	56,5	42,3	33,3	27,3	22,9	16,3
Sudbury	17,6	49,5	35,3	27,7	23,1	19,6	14,1
Thunder Bay	12,8	56,2	38,9	29,9	24,0	20,1	14,2
Toronto	453,0	56,8	38,9	28,3	21,8	17,8	12,8
Windsor	27,8	59,7	44,9	35,1	29,2	24,4	18,1

NOTE: 1. Ne comprend pas les ménages à revenu négatif ou sans revenu. Loyer au milieu de 1980; revenu de 1980. Source: Statistiques Canada, recensement de 1981, 93-942. la possibilité de se faire bâtir une vie qui comporte ces éléments.

logement. Les gens qui n'ont aucun choix sur le marché du logement ont peu d'argent de reste à la fin du mois pour les choses essentielles comme la nourriture et le vêtement. En 1985, le nombre des banques de nourriture s'est accru de 25% au Canada. Cinq nouveaux centres se sont ouverts en Ontario seulement.[15]

En Ontario, la SCHL a estimé que 254 000 familles de locataires sont présentement dans la misère (c'est-à-dire qu'elles ne peuvent se loger adéquatement et convenablement sans consacrer plus de 30% de leur revenu au loyer). Il est généralement admis que des groupes spécifiques de la population souffrent de façon disproportionnée de la forte incidence de problèmes liés à leur capacité de payer, notamment les familles monoparentales, les ménages sans gagne-pain, les personnes vivant seules et les personnes âgées. On estime que les ménages d'une seule personne non âgée et à faible revenu forment plus de 30% du nombre des nécessiteux. Parmi ceux-ci, le Comité présume qu'environ 100 000 courent le risque de devenir des sans-abri si leur situation économique ou personnelle se détériore, même temporairement.

L'inquiétude au sujet des sans-abri en Ontario a eu tendance a se centraliser sur les "points chauds" urbains, Ottawa et Toronto. Cependant, le Comité insiste pour qu'on fasse un effort spécial pour s'occuper des conditions de logement dans les régions rurales de la province. Alors que les problèmes du logement dans les régions rurales de la province ne sont pas aussi visibles ou ne reçoivent pas autant d'attention de la part des média que dans les régions urbaines, le Comité pense qu'il y a manque d'information dans ce secteur.

Le Comité fait aussi valoir que les conditions spéciales au sein de la population autochtone prêchent en faveur d'un rôle provincial actif pour fournir de l'assistance à l'habitation pour ce groupe. Les données du recensement de 1981 indiquent que 3 600 familles d'autochtones en Ontario occupent des taudis, alors qu'un nombre semblable vit dans des conditions de promiscuité et que 3 300 ménages consacrent plus de 30% de leur revenu au logement.[16] En d'autres termes, plus de 10 000 familles autochtones de la province se caractérisent par leur condition de pauvreté.

PARTIE II: LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS À PRIX ABORDABLE

CHAPITRE 2:

Le rôle du secteur sans but lucratif

LE BESOIN DE LOGEMENTS SOCIAUX

Même s'il y a 254 000 ménages en Ontario qui ne peuvent se permettre un logement convenable à moins d'y consacrer plus de 30% de leur revenu, seule une faible portion de ce groupe (29 000 familles) se trouve sur une liste d'attente pour obtenir un HLM.[17]

Le tableau 4 présente la réserve actuelle de logements sociaux en Ontario. À ce jour, 161 000 logements ont été construits soit directement par la Société de logement de l'Ontario (SLO), soit en vertu du programme sans but lucratif. De ceux-ci, environ 100 000 logements ont un loyer indexé sur le revenu (LIR). En outre, plus de 17 000 logements avec LIR font l'objet d'ententes de supplément de loyer avec des propriétaires privés. On estime le taux de roulement annuel à environ 14 500 logements, dont environ 10 000 relèvent de la SLO.

De toute évidence, la réserve actuelle de logements sociaux ne suffit pas à la demande des 254 000 ménages dans le besoin. Par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, la Société de logement de l'Ontario fait état de listes d'attente importantes, de même que les programmes municipaux, privés et coopératifs d'habitations sans but lucratif . On peut attendre jusqu'à six ans pour obtenir un logement de la SLO dans les grands centres urbains. Les changements récents qui élargissent l'admissibilité aux logements sociaux en Ontario pour éliminer la discrimination due à l'âge et au statut marital va encore augmenter la demande de logements sociaux.

Pour répondre aux besoins des sans-abri, le défi pour le gouvernement consiste à mettre au point une stratégie efficace pour augmenter la réserve de logements sociaux. Le facteur clé de ce défi consiste à déterminer quels fournisseurs d'habitations sont les plus aptes à fournir le logement social là où on en a besoin, et qui sont capables de les administrer d'une façon adaptée aux besoins des résidents tout comme à la sensibilité du voisinage.

LA RELATION ENTRE LA CAPACITÉ DE PAYER ET LA DISPONIBILITÉ

Tel que mentionné plus haut, la SCHL estime que l'Ontario a un

besoin essentiel de 254 000 logements locatifs. On définit le besoin essentiel selon trois critères: le rapport de loyer-revenu (30%), un ensemble de normes d'occupation, et une évaluation de l'habitabilité du logement (si des réparations mineures ou majeures sont nécessaires). S'il y a surpeuplement ou si un logement a besoin de réparations majeures, le calcul du besoin essentiel pose la question hypothétique suivante:
"Est-ce que ce ménage peut déménager dans un logement convenable dans la même localité sans consacrer plus de 30% de son revenu au loyer?".

Le besoin essentiel d'environ 254 000 logements peut se subdiviser selon les catégories suivantes: les familles (95 605), les personnes âgées (71 310) et les célibataires (86 145)[18]. Le Comité fait valoir que dans un marché du logement limité, la méthode d'évaluation du besoin essentiel donne un nombre très conservateur. Si on n'utilisait que le critère loyer/revenu, on aurait un nombre passablement plus élevé de ménages considérés comme ayant besoin d'un logement à prix abordable.

Le Comité a été dans l'incapacité de déterminer le nombre des prestataires de l'aide sociale parmi les ménages dans une situation de besoin essentiel. Cependant, des études récentes révèlent que ceux qui éprouvent de graves difficultés à trouver un logement à prix abordable sont très probablement des prestataires d'aide sociale qui sont locataires sur le marché privé dans des régions où le prix des loyers est particulièrement élevé, notamment Ottawa et Toronto. L'étude des SPR Associates, l'Habitation et les pauvres, commanditée par le Comité de révision de l'aide sociale de l'Ontario, a démontré que les célibataires sont les prestataires d'aide sociale les plus susceptibles de connaître de graves problèmes à trouver un logement à prix abordable.[19] Cette condition prévalait dans toutes les régions de la province.

Une solution à court terme à ce problème serait de réviser la composante "coût du loyer" de l'aide sociale pour couvrir 100% du loyer jusqu'à un plafond approprié (ex: le loyer mensuel moyen sur le marché du logement d'une région en particulier). Nous incitons le gouvernement à encourager toute proposition susceptible d'augmenter la composante (prix du loyer) dans le calcul de l'aide sociale et d'aller dans le sens d'un supplément de revenu pour les pauvres qui travaillent. Cependant, à court terme, des mesures s'appliquant au revenu n'amélioreront pas la situation du logement de ceux qui sont présentement dans le besoin si on ne prend pas des dispositions pour accroître la disponibilité des logements à coût abordable.

L'étude des SPR Associates a couvert onze communautés de l'Ontario. On a trouvé des taux d'inoccupation très bas dans presque toute la province et découvert que le problème était beaucoup plus sérieux au niveau des logements à loyer moins élevé. La plupart de ceux qui ont fourni les informations pour cette étude ont confirmé cette donnée présentée aux ateliers régionaux de l'AILSA, à savoir que par toute la province, il y a une pénurie relativement constante de logements convenables à bas prix.

Les implications de cette grave pénurie sont nombreuses. Plusieurs personnes à faible revenu peuvent être littéralement expulsées du marché du logement si elles connaissent un changement même temporaire de leur situation personnelle ou économique. Plusieurs sont forcées de se dépanner à court terme chez des amis ou des parents, ou de faire appel aux abris d'urgence. D'autres n'ont aucun choix par rapport à leur situation de logement et sont contraintes de compétitionner pour des taudis inadéquats à l'extrémité inférieure du marché du logement. Vu que la demande de logements sociaux dépasse largement l'offre, plusieurs personnes à faible revenu se retrouvent sans endroit où aller.

Un objectif

Le Comité recommande que le gouvernement de l'Ontario se donne comme objectif pour le logement social la création immédiate de 14 000 logements à loyer indexé sur le revenu (LIR) par année, ce qui ferait plus que doubler les 6 000 à 6 500 logements avec LIR ajoutés aux engagements de 1987 en matière de logement social. Le Comité croit que l'ajout annuel de 14 000 logements de ce genre devrait être un objectif minimal pour résoudre les problèmes des sans-abri et mettre fin à l'utilisation des abris d'urgence comme logements sociaux de second ordre. Cependant, si les besoins de logement des sans-abri continuent de s'accroître, ce nombre minimal devra être augmenté. Le gouvernement devrait commencer immédiatement a chercher d'autres manières d'affecter plus de ressources à la production de logements avec LIR.

À court terme, le Comité suggère que cet objectif soit atteint par une série de mesures comprenant des constructions nouvelles et une stratégie énergique pour accroître le nombre d'ententes de supplément au loyer. À long terme, les logements du secteur privé avec supplément au loyer devraient retourner au marché privé et être remplacés par des unités d'habitation sans but lucratif.

L'affectation de fonds publics au secteur sans but lucratif est clairement l'objectif de notre plan d'action. De nouvelles mesures pour augmenter le nombre de logements avec LIR dans la réserve

actuelle du secteur coopératif et non privé, ainsi que d'autres actions innovatrices pour promouvoir l'investissement communautaire devraient être entreprises. Pour donner plus de souplesse aux programmes actuels, on pourrait envisager la construction d'un plus grand nombre de logements avec LIR à 100%, dans le cadre de projets à petite échelle, alors que les projets plus vastes pourraient avoir des normes plus flexibles en matière de LIR.

LES FOURNISSEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX

Avant 1973, la Société d'habitation de l'Ontario était le principal fournisseur de logements sociaux en Ontario. En 1978, la SHO avait développé un inventaire de plus de 80 000 logements ce qui en faisait le deuxième plus grand propriétaire de logements en Amérique du Nord. Au cours des quinze dernières années, les organismes de logement privés et municipaux sans but lucratif et les coopératives ont été les principaux producteurs de nouveaux logements sociaux en Ontario. Au total, le secteur sans but lucratif a produit plus de 75 000 logements, remplaçant ainsi le secteur privé comme principal fournisseur d'habitations à loyer modique (Tableau 4).

Les constructeurs privés d'habitations sans but lucratif travaillent avec les sans-abris et les autres personnes à faible revenu de leur localité. En conséquence, ce sont les fournisseurs de logements préférés de ces groupes. Malgré de multiples obstacles à la production de logements sociaux, le secteur privé sans but lucratif a construit avec succès tous les logements qu'on lui a alloués, même dans des "points chauds" de développement comme Ottawa et Toronto. Contrairement aux logements locatifs subventionnés construits en vertu du Projet de construction résidentielle à unités multiples et du Programme à dividendes limités, les nouveaux développements du secteur privé sans but lucratif visent les personnes à revenu faible ou modéré et, à long terme, on est assuré qu'ils demeurent abordables.

Le Comité croit que les constructeurs devraient continuer à s'impliquer en grand nombre pour répondre aux besoins de l'Ontario en logements sociaux additionnels. Cependant, les membres en sont venus à la conclusion que les producteurs d'habitations privées et sans but lucratif sont de plus en plus compétents pour construire et administrer l'habitation d'une façon qui correspond aux besoins de gens à faible revenu.

Le secteur privé sans but lucratif a construit plus de 35 000 logements au cours des quinze dernières années. En conséquence, il s'est associé à des bénévoles, des organismes communautaires, des agences de services locales, des groupes religieux et au secteur privé

de l'industrie de la construction, et il a tiré parti de la compétence de ces groupes. Ce faisant, il a aidé à établir des principes de développement qui répondent à des objectifs sociaux tout en procurant à la communauté locale des logements à prix abordables.

LE RENFORCEMENT DU SECTEUR SANS BUT LUCRATIF

Le Comité croit qu'il y a une volonté significative chez les bénévoles et les groupes communautaires de répondre aux besoins des personnes à faible revenu et des sans-abri en matière de logement. Par exemple, la réponse au Projet 3 000 (plus de 600 demandes qui auraient permis la construction de 12 000 unités, 9 000 de plus que la subvention) indique que plusieurs personnes sont désireuses d'investir dans leur communauté. Cependant, plusieurs groupes ne savent pas comment participer à la recherche de solutions locales à la crise de l'habitation.

En se basant sur des consultations entre le Comité, son secrétariat et les représentants du secteur sans but lucratif, tout comme sur l'expérience des membres du Comité, on suggère les mesures suivantes pour améliorer la souplesse et la capacité du secteur sans but lucratif de construire des logements à prix abordable en Ontario.

1) Augmenter les allocations pour le logement non lucratif

Le Comité croit qu'il est temps que les programmes gouvernementaux reconnaissent le rôle innovateur joué par le secteur privé à but non lucratif dans la production de logements sociaux, et qu'il faut prendre des mesures immédiates pour renforcer la capacité de ce secteur de produire et d'administrer les logements sociaux. Ceci exigera des engagements financiers ainsi que d'autres mesures telles que des réformes de la réglementation et des changements dans la manière dont sont présentés les programmes gouvernementaux. C'est l'opinion du Comité qu'une grande partie de l'objectif recommandé pour l'habitation sera atteint en développant plus pleinement le secteur du logement sans but lucratif.

2) Mettre les terrains du gouvernement à la disposition des groupes sans but lucratif

Au cours des années, le centre-ville de la plupart des villes de l'Ontario s'est doté d'un ensemble de services pour les personnes à faible revenu, services qu'on ne trouve pas dans les localités de banlieue. Si la rénovation des habitations du centre-ville et leur changement de vocation prive les gens à faible revenu de leur logement, il ne les éloigne pas de leur environnement. Par conséquent,

Tableau 4:
Nombre de logements sociaux consignés par année

	Année												
Type	**Pre-1973**	**1973-77**	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**Grand Total**
1. SHO	61 631	20 267	1 101	864	204	186	40	21	20	20	51	0	84 405
2. Supplément de loyer	397	6 759	878	654	324	332	1 308	871	2 277	1 466	883	1 263	17 412
3. Co-opératives	312	2 513	863	675	1 648	2 587	2 120	2 542	1 495	1 515	1 189	2 347	19 806
4. Privé sans but lucratif	1 021	8 239	1 575	1 653	5 110	3 437	2 562	2 727	2 994	2 435	2 280	3 63	37 666
5. Municipaux sans but lucratif	0	3 458	776	468	1 020	2 267	1 551	2 209	1 441	1 550	2 931	1 843	19 514
Grand Total	63 361	41 236	5 193	4 314	8 306	8 803	7 581	8 369	8 227	6 986	7 334	9 08	178 803

Source: Ministère du Logement, 1988

pour résoudre la crise du logement il ne suffit pas simplement de construire dans les banlieues. Il faut construire des logements à prix abordable au coeur du centre-ville.

Comme le terrain du secteur privé devient trop onéreux et que le terrain appartenant aux organismes religieux se développe, il faut faire en sorte que les terrains du gouvernement situés au coeur des villes soient disponibles pour le logement social.

3) Modifier le système d'appel d'offres

Le Comité pense qu'il existe un potentiel considérable et inexploité pour encourager les projets innovateurs en matière de logement non lucratif. Un des obstacles majeurs est un système d'appel d'offres qui encourage la compétition entre les groupes et qui est basé sur un cycle de développement irréaliste d'un an.

Le Comité recommande de mettre au point une procédure d'approbation à trois voies pour recevoir les offres de nouveaux projets. Ce processus reconnaîtrait le potentiel de développement du secteur sans but lucratif et favoriserait une consultation plus efficace avec le ministère du Logement.

Une procédure d'approbation serait établie pour chacun des trois groupes suivants:

i) Nouveaux groupes sans but lucratif

Pour les nouveaux groupes, la procédure actuelle d'appel d'offres ne serait pas modifié. Il faudrait tenter, par la consultation, de susciter une meilleure collaboration. Le système actuel encourage la compétition entre les différents groupes sans but lucratif au moment où on a besoin de créer une plus grande coopération parmi les groupes qui cherchent à construire des logements sociaux.

Le ministère du Logement et le secteur sans but lucratif devraient élaborer un ensemble de principes pour le développement et l'administration des projets de logements sociaux. On favoriserait une plus grande souplesse pour permettre de répondre rapidement aux projets innovateurs qui se conforment aux lignes directrices et/ou pour lesquels il y a du terrain de disponible immédiatement. On devrait dire aux nouveaux groupes le plus tôt possible quelles sont leurs chances d'obtenir une subvention.

ii) Les groupes sans but lucratif avec expérience

Le ministère devrait travailler avec ces groupes pour établir des plans d'aménagement à long terme (ex: 3 ans) et aider à leur

réalisation par des subventions versées en bloc ou par des ententes innovatrices de transfert direct de terrains. Ceci permettrait aux groupes d'engager du personnel pour la planification et la recherche de sites pour les nouveaux projets.

Plusieurs de ces groupes sont désireux d'agir comme groupes ressources en vue d'appuyer les nouveaux groupes sans but lucratif. Le ministère du Logement, ou peut-être quelque coalition centrale du logement non lucratif, pourraient identifier les groupes désireux de jouer ce rôle et leur permettre de faire le lien avec les nouveaux groupes. On établirait une méthode, comme le financement de base, pour financer cette fonction.

Certains groupes qui ont l'expérience du développement de l'habitation sans but lucratif, tels Homes First et Inter-Faith Homes à Toronto sont en train d'établir de nouveaux types de relations avec les groupes ressources professionnels. Ces relations sont dynamiques et elles sont la source, pour une large part, de l'esprit d'entreprise et d'initiative dans le secteur sans but lucratif. Le Comité insiste sur l'importance des groupes ressources professionnels dans le secteur privé sans but lucratif.

iii) Les constructeurs et les entrepreneurs du secteur privé

Une troisième voie du système d'appel d'offres toucherait les offres reçues d'entrepreneurs du secteur privé qui travaillent avec le secteur sans but lucratif. Les constructeurs et les entrepreneurs jouent déjà un rôle majeur dans la création d'habitations à but non lucratif particulièrement à titre de constructeurs responsables de la construction d'édifices valant des millions de dollars dans le secteur sans but lucratif.

Cependant, certains constructeurs et/ou entrepreneurs ont manifesté le désir de participer plus directement à la création d'habitations à prix modique. On devrait encourager cet intérêt. Mais les constructeurs et/ou entrepreneurs doivent comprendre que la propriété des édifices et la responsabilité principale de l'administration doivent rester celles des groupes d'habitation sans but lucratif. On a créé beaucoup de confusion en n'étant pas clair sur ce point.

Les entrepreneurs du secteur privé peuvent encourager les gens d'affaires, dont plusieurs apportent déjà une importante contribution à cette fonction, à devenir des membres bénévoles de conseils d'administration d'O.S.B.L. Le gouvernement peut aussi établir un processus pour permettre aux entrepreneurs de lancer des projets et de mettre en place des entreprises conjointes avec des groupes sans but lucratif.

L'implication des constructeurs et entrepreneurs dans les programmes de logement social a eu tendance à s'inscrire dans les catégories suivantes:

a) Le programme provincial/fédéral à but non lucratif
Le constructeur ou entrepreneur peut identifier, dans la communauté locale, un groupe intéressé à agir à titre de commanditaire sans but lucratif pour un projet. Dans ce cas, le constructeur trouve un site et soumet une proposition pour un projet global (terrain et édifice à un coût fixe).

On s'attendrait à ce que le constructeur travaille avec un expert-conseil professionnel qui a l'expérience requise pour étudier des soumissions et pour fournir l'expertise nécessaire en matière de conception et de coût du logement non lucratif. Le constructeur, en compensation du travail exécuté jusque là aurait l'assurance d'obtenir le contrat de construction en autant que la compagnie puisse entreprendre la construction du projet dans les limites du CMU (coût maximum par unité) fixé pour la communauté locale. Si le coût du projet excède le CMU, alors le constructeur et le groupe sans but lucratif se mettraient d'accord pour assumer la responsabilité de solliciter des bienfaiteurs de la communauté pour combler la différence.

Ceci établit une "valeur de sécurité" en cas de frais inattendus et réduit la possibilité de conflits d'intérêts de la part du constructeur.

Le gouvernement fera certains compromis pour encourager de telles initiatives et il est nécessaire d'être prudent pour éviter qu'un tel système n'ouvre la porte à des abus, au cas où un entrepreneur en développement obtiendrait un nombre considérable de subventions en raison de contacts politiques personnels. On peut aussi réduire les abus en soumettant le processus à l'autorité d'une association de groupes sans but lucratif déjà établis.

b) Le programme de supplément de loyer
Ce programme convient particulièrement bien aux pratiques d'entreprise des petits constructeurs et entrepreneurs, ainsi qu'à la rénovation ou au occasions à fonctions multiples. Le constructeur devrait s'attendre, là encore, à travailler avec un groupe sans but lucratif, ou à en former un avec les organismes intéressés de la communauté. Le constructeur ferait une offre et obtiendrait l'approbation du ministère du Logement. On financerait de tels projets dans le domaine privé au moyen d'une première ou

d'une seconde hypothèque couvrant la totalité du coût de chaque projet. Le gouvernement provincial endosserait 90% de la valeur d'une deuxième hypothèque. S'il y a des honoraires d'agent immobilier à l'achat de l'édifice, ils seraient versés à l'organisme sans but lucratif ou utilisés pour réduire le montant convenu avec le ministère du Logement. On devrait financer un groupe établi sans but lucratif pour créer une structure opérationnelle et pour trouver les résidents éventuels pour les logements.

4) Réformer le coût maximum par unité (CMU)

La structure actuelle du CMU doit être réformée pour tenir compte du coût élevé des terrains en Ontario, particulièrement dans les plus grands centres urbains. Les CMU établis par le gouvernement sont toujours une année en retard sur les projets envisagés. Les changements suggérés au système d'appels d'offre pour permettre aux groupes établis de planifier à l'avance aideront à alléger cette contrainte.

Le Comité croit qu'on devrait manifester plus de souplesse en fixant les CMU, en vertu des options des voies 1 et 2 suggérées plus haut. On ne recommande pas que tous les CMU soient augmentés au-delà des taux normaux d'inflation, mais seulement lorsque cela s'avère nécessaire à cause de facteurs comme le coût élevé du terrain, les frais de service imprévus, les délais de construction, l'étanchéité du marché de la construction ou pour des considérations de qualité. Une structure de CMU plus souple inciterait à des économies sur le coût et une plus grande considération de la qualité et du design.

5) Établir un système qui reconnaisse et qui finance le coût réel de l'administration du logement social

Aucun programme de logement n'admet encore que les frais d'administration du logement social sont plus élevés que ceux du logement privé. Une administration efficace du logement social cherche à donner aux gens l'occasion de se donner un soutien dans leur communauté. Elle sert à faciliter la prise de décisions et à briser l'isolement en permettant aux gens de faire des choix quant à leur milieu de vie et aux personnes avec qui ils vivent. L'administration du logement social vise également à s'assurer que les locataires disposent des services d'assistance dont ils ont besoin pour mener une vie autonome.

En conséquence, le Comité recommande que le ministère du Logement oeuvre avec le secteur privé sans but lucratif afin de développer un mécanisme de financement des frais d'administration à un niveau qui corresponde à la tâche de créer du logement social.

C'est une question d'habitation plutôt que de service social.

Comme fournisseur de logements aux sans-abri et aux autres résidents à faible revenu, le secteur privé sans but lucratif a fait des progrès significatifs dans la mise au point d'un modèle d'administration pour le logement social. Les principes d'administration chez les fournisseurs privés de logements sans but lucratif se ressemblent énormément malgré la diversité considérable des sortes de logements qu'ils procurent et de leurs méthodes de réalisation. Le Comité pense que l'efficacité future du logement social dépendra de la capacité de le gérer de façon à satisfaire les besoins sociaux des occupants. Une administration efficace du logement social devrait aussi être en mesure de changer les attitudes négatives au sujet du logement social et de diminuer la résistance de la communauté.

À mesure qu'on développera plus de projets de logements sociaux dans le secteur sans but lucratif, on acquerra des pratiques administratives plus efficaces. Il est possible que les décisions futures au sujet des allocations de financement soient prises en insistant davantage sur l'aspect administratif. Présentement, la construction de logements sociaux est largement dictée par les CMU, ainsi que par les pratiques administratives et autres dispositions de financement. Il semblerait plus logique, cependant, que ces considérations soient au moins également basées sur des principes d'administration tels le besoin d'encourager l'interaction et de promouvoir l'assistance mutuelle. Il est très important que la façon de construire soit assez souple pour répondre aux choix définis par les résidents éventuels. Pour explorer ces considérations, il est important que le ministère établisse et maintienne un dialogue efficace et continu avec les fournisseurs du secteur privé sans but lucratif.

6) Prévoir une infrastructure de soutien

Le secteur privé sans but lucratif, contrairement au secteur coopératif sans but lucratif ou au secteur municipal sans but lucratif n'a pas d'infrastructure pour lui apporter la continuité, l'expertise, le capital de risque et les programmes de formation. Même si des groupes de ressources naissent dans le secteur tels la Home First Society, la Supportive Housing Coalition et le Christian Resource Centre's Self Help Program, il n'existe aucun mécanisme pour assurer le financement essentiel permettant aux groupes sans but lucratif de planifier d'avance, de chercher des terrains et de faire de la recherche.

Le secteur a maintenant besoin d'une structure organisationnelle qui puisse apporter aux groupes sans but lucratif de l'aide à la recherche et les aider à développer la permanence et les connaissances

nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins et aux nouvelles tendances. Le Comité recommande que le ministère du Logement établisse un mécanisme de financement pour aider à l'établissement d'une telle structure, peut-être sur une base régionale dans toute la province. Son objectif serait de faciliter l'investissement communautaire et corporatif dans le logement sans but lucratif.

Le programme sans but lucratif, particulièrement dans le secteur privé sans but lucratif, devrait être modifié de façon à augmenter les allocations pour les coûts accessoires reliés au projet de développement. Les subventions et les prêts de l'Assistance au développement pour le logement social (ADLS), tels que couramment pratiqués, causent des problèmes aux groupes sans but lucratif. La subvention de 1 000 $ de l'ADLS ne peut être dépensée très rapidement. L'incorporation peut coûter à elle seule entre 500 $ et 800 $. Plusieurs groupes contractent des engagements auprès des architectes et ne peuvent revenir sur leurs engagements advenant que le projet n'est pas approuvé.

D'une importance aussi grande, cependant, il y a la pression énorme que le développement des projets de logement exerce sur le conseil d'administration et le personnel des organismes communautaires. Un organisme, situé à l'extérieur du Toronto métropolitain estime que, sur une période d'un an, 80% du temps de son conseil d'administration et une somme considérable du temps de son personnel ont été consacrés à apprendre à gérer un projet d'habitation unique. Si une infrastructure de soutien avait été en place et si on avait engagé un groupe ressource, il en aurait résulté une amélioration considérable de l'efficacité et de la rentabilité.

En conséquence, le Comité recommande d'établir une unité spéciale au ministère du Logement pour travailler de concert avec les producteurs de logements non lucratifs de l'Ontario. Cette unité contribuerait à assouplir les programmes du gouvernement pour répondre aux initiatives nouvelles et valables. Ce serait un point de contact au moyen duquel le gouvernement et les principaux groupes sans but lucratif pourraient établir le type de relation de travail nécessaire pour éliminer les contraintes à la production de logements non lucratifs. À mesure qu'on trouvera des ententes appropriées pour atteindre ces objectifs, on peut présumer qu'elles feront partie de la ligne d'autorité à l'intérieur du ministère du Logement. L'unité spéciale aurait cependant un rôle temporaire et ne deviendrait pas elle-même une strate additionnelle de la bureaucratie.

Une association efficace

Le Comité estime que le ministre du Logement devrait reconnaître

le rôle de leadership que joue le secteur privé sans but lucratif et exprimer sa confiance dans sa capacité de répondre aux besoins de logements sociaux dans la province. Le niveau des allocations au logement versées au secteur sans but lucratif au cours des deux dernières années a permis de tester et de raffiner certains modèles efficaces. Le ministère devrait soutenir ces modèles de plus de ressources. En établissant une relation efficace avec le secteur sans but lucratif, le ministère pourrait accroître le nombre de subventions de façon significative, et bâtir à partir des gains impressionnants réalisés au cours des trois dernières années. Ce type d'approche interactive peut, et devrait, avoir pour résultat le développement d'une politique cohérente dans la construction de logements non lucratifs.

CHAPITRE 3:

Le rôle du gouvernement

Le ministère du Logement doit faire preuve de leadership dans la recherche de solutions au manque de logements à prix abordable dans la province. En conséquence, il doit jouer un rôle actif pour surmonter les obstacles qui empêchent la production de logements locatifs à prix abordable. Ceci signifie que le ministère doit élargir ses relations actuelles avec le secteur privé sans but lucratif et les autres groupes situés dans la communauté. Non seulement ces relations aideront-elles à mettre en place une politique plus cohérente dans la production d'habitations à loyer modique, mais elles aideront aussi à identifier les impasses et les barrières qui en empêchent la production.

LE SYNDROME DU "PAS-DANS-MON-QUARTIER"

L'opposition du voisinage au logement des sans-abri et des personnes à faible revenu fut le problème le plus marquant qu'on ait identifié aux ateliers régionaux de l'AILSA tenus en 1987. On l'appelle le syndrome du "pas-dans-mon-quartier". Le plus souvent, l'inquiétude porte non pas sur les caractéristiques matérielles du développement, mais sur les résidents éventuels eux-mêmes.

Comme plusieurs participants aux ateliers régionaux l'ont fait remarquer, le grand public croit généralement que le problème des sans-abri est d'abord une affaire individuelle en non pas un problème structurel ou systémique. En conséquence ils croient qu'une meilleur éducation du public est nécessaire pour soutenir la sensibilisation créée par les activités du ministère en 1987 et pour l'orienter vers les solutions requises pour éliminer le problème des sans-abri.

Cependant, le Comité est fortement convaincu que l'éducation du public n'est pas le seul moyen, ni même le plus important, de changer l'attitude du public et d'obtenir le soutien nécessaire à l'élimination du problème des sans-abri en Ontario. **L'éducation du public doit être accompagnée de leadership et d'engagement de la part de ceux qui sont en mesure de changer les politiques et d'établir les priorités financières.** Le Comité considère que c'est là un acte de "volonté politique" de la part de la Province, de concert avec d'autres secteurs de la société. La Province doit s'engager à faire

preuve de leadership et d'initiative quant au problème des sans-abri, même si certaines décisions risquent d'être controversées et impopulaires.

LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA RÉGLEMENTATION

La création de logements additionnels qui répondent aux besoins des personnes à faible revenu amène presque toujours des substitutions et des conversions. Dans la plupart des cas, il en résulte des changements de zonage ou des modifications mineures par le Comité local des modifications.

Dans ce contexte, il est inévitable que le grand public s'implique et que le voisinage manifeste son opposition. Par conséquent, le Comité recommande que la Province modifie la Loi sur l'aménagement du territoire pour y inclure un ensemble spécifique de règlements propres à déterminer ce que les municipalités peuvent et ne peuvent pas faire quant à la réglementation du logement subventionné. Les municipalités seraient alors dans l'obligation de démontrer qu'un type particulier d'habitation n'est pas nécessaire, ou qu'il existe un mécanisme pour changer les règlements restrictifs. Si une municipalité ne se conformait pas à ces règles, alors le gouvernement pourrait mettre en vigueur un zonage conforme aux règlements de la Loi sur l'aménagement du territoire.

Ces règlements auraient pour effet d'empêcher les règlements municipaux ou les plans officiels d'établir des normes d'aménagement des lieux susceptibles d'empêcher la conversion même si celle-ci est légale (ex: aire de stationnement par logement); ou de ne pas permettre la conversion des maisons de moins de trente ans; ou d'établir des limites à l'utilisation d'espaces additionnels (ex: greniers ou sous-sols) à l'intérieur des murs de l'édifice.

Plusieurs restrictions du même genre s'appliquent également à la construction de nouveaux édifices à logements multiples. Les règlements de zonage renferment des normes d'aménagement qui rendent difficile la construction de logements pour célibataires, notamment les dimensions par logement qui sont importantes, la réglementation des logements par hectare et les normes excessives en matière de stationnement.

Dans certaines municipalités, il existe des restrictions à l'occupation d'un logement par des personnes non parentes. De telles restrictions sont probablement anticonstitutionnelles puisque les règlements d'occupation n'ont aucun rapport avec la planification de l'utilisation des terrains et sont nettement discriminatoires. Le Comité condamne fortement de telles mesures et incite la Province à

poser des gestes énergiques pour les éliminer.

Un autre obstacle à la production d'habitations à loyer modique vient du fait que les résidents du voisinage, qui s'opposent au développement, contestent souvent l'approbation des plans de localisation auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO). Il en résulte des retards pouvant aller jusqu'à quatre mois avant d'obtenir l'approbation de la CAMO. Le ministère pourrait exercer des pressions auprès du gouvernement pour obtenir la nomination de deux membres additionnels à la CAMO chargés des projets non lucratifs. Cette mesure aurait pour effet d'accélérer l'audition des appels à moins de trois semaines après leur déposition. Les retards coûteux seraient sensiblement réduits.

Le Comité consultatif sur les chambreurs et les pensionnaires (CCCP) a formulé récemment un certain nombre de suggestions pour encourager les municipalités à mettre au point des stratégies pour le logement des personnes à faible revenu: [20]

1) Qu'on exige des municipalités, dans le cadre du Programme de logement municipal, qu'elles étudient les normes s'appliquant aux gens à faible revenu en matière d'habitation et qu'elles mettent au point des stratégies pour faire face à ces exigences. Le Comité CCP suggère d'accroître le financement en vertu du Programme de logement municipal et de fournir aux municipalités des lignes directrices quant à l'arpentage et la méthodologie.

2) Qu'on mette au point un programme de financement des initiatives municipales qui offrirait des subventions inconditionnelles aux municipalités qui conçoivent et exécutent des projets d'habitions additionnelles à prix modique.

3) Que le programme de subvention à la planification communautaire soit ouvert aux municipalités de toutes dimensions. Le CCCP recommande également que cette subvention soit retenue si les municipalités ne mettent pas en vigueur des stratégies d'intensification.

Ces suggestions de mesures financières d'incitation connaîtraient probablement le succès là où existe déjà la volonté politique, au niveau municipal, de mettre en oeuvre des stratégies pour réaliser des logements pour personnes à faible revenu. Là où n'existe pas cette volonté politique, ces suggestions seraient probablement inefficaces. On a suggéré que le gouvernement provincial fasse appel à des sanctions financières telles que la retenue des allocations à l'habitation municipale sans but lucratif, ou les autres subventions majeures pour les égouts, les chemins et le transport en commun. Il

est peu probable que de telles sanctions amèneraient les réformes désirées des règlements. À la place, elles déclencheraient plus vraisemblablement une confrontation majeure et ferait porter le débat sur le problème des relations intergouvernementales.

Pour surmonter l'opposition locale, la Province doit signifier expressément son intérêt pour la réalisation de logements abordables pour les sans-abris et les autres personnes à faible revenu. Lorsqu'elle aura fourni aux municipalités les ressources nécessaires à la planification, la Province devra s'engager activement dans des négociations avec les municipalités pour assurer la production de logements sociaux. En dernier recours, la Province doit se préparer à s'engager dans des initiatives formelles afin de forcer la réforme de la réglementation.

LE COÛT ÉLEVÉ DES TERRAINS

Au cours des dernières années, le coût des terrains a augmenté à un rythme sans précédent. Non seulement le terrain est-il une ressource limitée, mais on lui accorde aussi une grande valeur comme investissement. On a dit au Comité que, par rapport au coût des terrains dans le reste du monde, les terrains du grand Toronto et des autres principaux centres de l'Ontario sont relativement sous-évalués. Le Comité a entendu dire de différentes sources que le coût des terrains en Ontario est appelé à augmenter.

Avec la compétition pour les sites de construction, particulièrement dans les zones à densité élevée ou moyenne, il est devenu difficile pour le secteur sans but lucratif d'acquérir des terrains. Par conséquent, la Municipalité du grand Toronto a établi un fonds renouvelable de $10 millions pour aider les producteurs d'habitations sans but lucratif à faire l'acquisition de terrains en attendant l'approbation finale de leur allocation à l'habitation en vertu des programmes d'habitation fédéral et/ou provinciaux. De la même façon, le ministère du Logement a fait en sorte que le solde de l'ancien programme Renterprise devienne un fonds visant à fournir des prêts aux bâtisseurs sans but lucratif.

Même si ce sont là des pas dans la bonne direction, le Comité pense que le gouvernement doit s'engager plus avant dans la production de logements à prix modique. Plus précisément, il recommande que les terrains publics deviennent disponibles pour le logement subventionné. À l'heure actuelle, les organismes publics tels que la Province de l'Ontario, différentes municipalités régionales et les sociétés de la Couronne possèdent des quantités importantes de terrains qu'on pourrait utiliser pour y construire des logements à prix

abordables. Par exemple, douze sites provinciaux du grand Toronto ont récemment été identifiés dans The Globe and Mail. [21]

Le Comité croit que ces sites devraient être mis à la disposition du secteur de l'habitation sans but lucratif. Les règles concernant la mise en vente des terrains publics stipulent habituellement, sinon toujours, que ces terrains doivent être vendus à leur valeur marchande. Le Comité recommande que cette règle soit changée quand il s'agit de terrains destinés au logement sans but lucratif. Comme alternative, on pourrait mettre au point des ententes de baux à long terme avec les constructeurs de logements sans but lucratif. Ces ententes devraient être négociées à des taux annuels qui permettent de construire des projets dans le cadre des PMU.

Le Comité suggère également que le ministère du Logement se fasse le défenseur du logement à prix modique auprès du gouvernement. Par exemple, le ministère pourrait recommander que le ministère du Revenu modifie les récents changements à la Loi de la taxe sur les transferts de propriété qui fixe la taxe sur les projets en fonction de la valeur de l'édifice et de celle du terrain. Ce changement a ajouté environ 1% au coût unitaire du logement social.

Il existe également d'autres façons de réduire le coût du terrain. Le Comité croit que l'établissement d'une collaboration et d'un dialogue plus formel avec le secteur sans but lucratif amènera plus d'idées innovatrices afin de réduire les coûts. Un financement échelonné sur plusieurs années permettrait au secteur sans but lucratif d'acquérir des terrains qu'il pourrait alors subdiviser en développements mixtes à coûts variés tout en utilisant les profits pour réduire le coût des terrains destinés au logement social. Une entente semblable pourrait résulter d'un transfert direct de terrains de la Province à un groupe sans but lucratif.

Le Comité fait remarquer qu'un investissement dans le développement communautaire est une autre façon de réduire le coût élevé des terrains. Dans ce cas, les investisseurs ont l'occasion d'acheter des terrains pour l'habitation sans but lucratif. Les Fonds pour le prêt au développement communautaire constituent une autre possibilité. Ces groupes reçoivent des prêts de la part d'individus, d'organismes religieux et d'autres investisseurs à un taux inférieur au taux courant. À leur tour, ils prêtent ces fonds à des organismes communautaires qui fournissent des logements, des possibilités d'emploi, et d'autres services aux personnes à faible revenu.[22]

Le Comité suggère que le gouvernement de l'Ontario encourage la mise au point de mécanismes innovateurs d'investissement communautaire qui donnent la priorité à la création de nouveaux logements ou à l'acquisition de logements à loyer modique déjà existants.

Ces mécanismes permettraient aussi aux investisseurs intéressés de participer aux solutions du problème du logement. Au cours des vingt-cinq prochaines années, moins de vingt pour cent des nouvelles habitations dans la région du grand Toronto résulteront de la subdivision de terrains vacants. Même là, le Comité pense que les plans régionaux devraient stipuler que, dans les nouveaux plans de subdivision, les entrepreneurs en développement consacrent un pourcentage précis du terrain au logement social. On le fait déjà pour les écoles et les parcs. Les membres du Comité qui connaissent le domaine de l'immobilier et de l'aménagement sont fortement convaincus que cette règle devrait être obligatoire et non pas laissée au bon vouloir de l'entrepreneur.

Un certain nombre d'observateurs ont soulevé le problème de la spéculation sur les terrains, particulièrement à Ottawa et à Toronto, où il en est résulté des augmentations de prix dramatiques. Le Comité juge inacceptables les augmentations dues à la spéculation qui excèdent annuellement 30% sur les terrains en zone résidentielle. Par conséquent, il recommande que les hommes politiques considèrent sérieusement l'adoption de mesures propres à limiter la spéculation sur l'habitation qui, contrairement à d'autres biens de consommation, constitue un besoin humain essentiel.

MESURES POUR CONSERVER ET AMÉLIORER LA RÉSERVE DE LOGEMENTS LOCATIFS À PRIX ABORDABLE

Il est nécessaire de mettre de l'avant des mesures destinées à accroître la disponibilité des logements à prix abordable afin de résoudre les problèmes des sans-abri. Mais des mesures pour augmenter la production seront sans effet à moins d'être accompagnées de mesures pour empêcher l'érosion de la réserve actuelle, combinées à des initiatives faisant en sorte que les logements locatifs actuels demeurent à prix abordable. De telles mesures comprendraient:

1) Loi sur la protection des logements locatifs

La Loi sur la protection des logements locatifs est entrée en vigueur le 10 juillet 1986 et doit prendre fin le 30 juin 1988. La loi a été promulguée pour répondre au fait inquiétant qu'un nombre inacceptable de logements locatifs sont convertis en habitations d'une occupation plus lucrative, telles les copropriétés, les coopératives à financement par actions, la colocation, les logements locatifs de luxe.

Le but fondamental de la loi est de conserver la réserve de

logements à loyer abordable dans la province.

Les conditions qui ont amené la loi ne se sont pas améliorées. En fait, des observateurs dans un certain nombre de centres urbains nous ont avertis d'une détérioration marquée de la réserve de logements à bas prix. En conséquence, le Comité recommande que la Loi sur la protection des logements locatifs soit prolongée. Ceci permettrait la mise au point de nouveaux mécanismes destinés à préserver à la fois le coût et la condition de la réserve de logements locatifs.

Une loi qui ne favorise pas le maintien de la réserve actuelle peut, en fin de compte, ne pas atteindre son objectif de conservation. Le Comité est conscient qu'une législation de conservation du logement a précédé la détérioration massive de la réserve de logements locatifs dans le secteur Notting Hill de Londres et dans le South Bronx de New York.

Étant donné le taux actuel d'inoccupation sur le marché du logement locatif, le Comité croit qu'une certaine protection devrait s'étendre aux locataires de copropriétés enregistrées qui sont entièrement louées.

2) Programme de remise en état des petits immeubles

Le programme de remise en état des petits immeubles offre des prêts aux propriétaires qui désirent moderniser des maisons de chambres ainsi que de petits immeubles d'appartements plus anciens (de moins de cinq étages et construits avant 1960).

L'inconvénient du programme actuel est que les propriétaires d'édifices de dix logements ou plus ne sont pas obligés d'offrir dix pour cent de leurs logements en vertu du Programme de supplément au loyer, lequel stipule que les locataires à faible revenu paient un loyer indexé sur leur revenu. Même si le Comité est entièrement d'accord avec les objectifs de ce programme, il croit que celui-ci devrait être élargi, et que les propriétaires devraient êtres automatiquement forcés d'offrir dix pour cent de leurs logements conformément au Programme de supplément au loyer.

3) Programme de remise en état des tours d'habitation

Le programme de restauration des immeubles en hauteur existe présentement comme projet pilote. Son objectif consiste à déterminer la somme des rénovations requises pour entretenir convenablement les anciens édifices en hauteur, et à établir quel niveau d'implication du gouvernement serait approprié pour aider ce projet. Les résultats de cette recherche seront disponibles aux parties intéressées. La détérioration matérielle de la réserve de logements locatifs en hauteur de l'Ontario constitue un sérieux problème. Cependant, le ministère

doit s'assurer que les coûts de rénovation des édifices ne sont pas refilés aux locataires de sorte que leur capacité de les louer en soit sérieusement affectée. Le Comité recommande qu'on s'occupe de cette question pour le Programme de remise en état des tours d'habitation comme pour celui touchant les petits immeubles.

4) Le Programme de conversion en logements locatifs

Le Programme de conversion en logements locatifs offre des prêts sans intérêts destinés à encourager la création de logements locatifs à coût modéré, principalement en convertissant des édifices non résidentiels tels que des écoles et des entrepôts. Selon le besoin local de logements à loyer indexé sur le revenu, on peut exiger des participants qui ont des projets de dix logements ou plus qu'ils offrent jusqu'à 25 pour cent de leurs logements en vertu du Programme de supplément au loyer. Les organismes de logement sans but lucratif peuvent demander des subventions en vertu du Programme de conversion en logements locatifs seulement s'ils n'utilisent pas d'autres sources de financement gouvernemental pour le logement. Le comité trouve encourageant les résultats de ce programme, qui a produit le plus grand nombre de logements à loyer indexé sur le revenu dans la plupart des projets approuvés.

5) L'acquisition par le secteur sans but lucratif de logements à loyer abordable.

À cause du marché serré du logement locatif, plusieurs logements situés dans de vieux édifices partout à travers la province sont occupés par des gens qui pourraient payer davantage pour leur loyer. Les ménages à revenu faible ou modéré, surtout s'ils ont des enfants, sont souvent perdants dans la compétition pour des logements à prix modéré qui les oppose aux ménages d'une ou deux personnes disposant d'un revenu plus élevé. Souvent ces logements n'atteignent pas le marché ouvert, mais sont cédés à des amis capables eux aussi de payer un loyer plus élevé. Ces logements se situent habituellement dans les plus anciens quartiers des villes déjà bien équipés en services sociaux, en programmes de jour et autres services destinés à la population en général .

Le Comité recommande qu'on s'attache à améliorer l'accès des personnes à revenu faible ou modéré à ces logements. Le programme de supplément de loyer est une mesure qu'on pourrait utiliser. Cependant, dans un marché ou la compétition est forte, les propriétaires ont peu d'intérêt à conclure des ententes de supplément

de loyer avec le ministère du Logement.

Certains groupes sans but lucratif ont manifesté de l'intérêt à acquérir des propriétés à loyer faible ou modéré. Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité de leur accorder des prêts garantis ou autres formes d'endossements pour les aider à faire de telles acquisitions. La Province pourrait également conclure des ententes de supplément au loyer avec les groupes sans but lucratif touchant un pourcentage spécifique de logements dans ces édifices. Ces logements, à mesure qu'ils se libéreraient, pourraient être offerts à des gens à revenu faible ou modéré.

Le Comité recommande que le ministère du Logement collabore activement avec les groupes sans but lucratif, les propriétaires désireux de former des groupes sans but lucratif, et d'autres organismes religieux ou communautaires afin de mettre au point les mécanismes de financement et les lignes directrices d'administration nécessaires pour les aider à faire l'acquisition d'édifices à faible loyer.

6) Le Programme de supplément au loyer

Le ministère du Logement s'est présentement assuré de 17 500 logements du secteur privé en vertu d'ententes de supplément au loyer avec les propriétaires. Ce programme paye à un propriétaire privé la différence entre la valeur du loyer sur le marché et 25% du revenu du locataire. Dans un marché du logement serré, les propriétaires ne sont pas enclins à conclure des ententes de supplément de loyer avec le ministère. L'inverse est vrai dans les conditions de surabondance.

Le Comité recommande que le programme de supplément au loyer soit considérablement élargi pour atteindre l'objectif de fournir des logements à loyer indexé sur le revenu. Le programme de supplément au loyer devrait se rattacher au programme proposé d'acquisition de logements à faible coût par le secteur sans but lucratif.

MESURES POUR S'ASSURER QUE LES LOGEMENTS DEMEURENT À PRIX ABORDABLE

Supplément au loyer cible

Le Comité s'inquiète du nombre croissant de ménages qui consacrent au loyer une part de plus en plus grande de leur revenu, particulièrement des ménages à qui le rapport loyer/revenu fait courir un risque sérieux de devenir des sans-abri. En conséquence le Comité recommande de prendre des mesures pour s'attaquer au problème de la disponibilité de logements à prix abordable.

Le Comité prévoit que le Comité de révision de l'aide sociale,

lorsqu'il présentera son rapport plus tard dans l'année, s'attaquera au problème des suppléments de revenu pour les travailleurs à faible revenu. **Le Comité consultatif du ministère pour l'AILSA recommande que le ministère des Services sociaux et communautaires augmente la composante "coût du logement" des FBA et ABS de façon à couvrir 100% du coût du logement jusqu'à concurrence du coût moyen du loyer mensuel dans une région municipale donnée.**

Le Comité incite le ministère du Logement à évaluer l'impact que ces deux mesures auraient sur la capacité de payer des locataires. Le ministère devrait alors étudier la possibilité d'établir un programme de supplément au loyer cible pour les ménages qui risquent sérieusement de devenir sans-abri comme, par exemple, les travailleurs à faible revenu demeurant dans des logements locatifs privés. Un supplément au loyer cible aurait pour effet de stabiliser la situation du logement dans ce segment de la population à faible revenu, qui court un risque sérieux de devenir sans-abri à cause de problèmes liés à leur capacité de payer.

LOGEMENTS POUR LES AUTOCHTONES

Le Comité, suite aux discussions qu'il a eu avec des représentants de groupes autochtones durant ses séjours dans les régions de la Baie de James et du nord-est de la province, et compte tenu de l'expérience de ses deux membres autochtones représentant les autochtones vivant hors des réserves et en milieu urbain, en vient à la conclusion que le ministère de Logement a un rôle important à jouer dans l'établissement de meilleures relations de travail entre le ministère du Logement, le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral et ses organismes d'État, et les groupes autochtones. **Plus précisément, il y a nécessité d'une plus grande consultation entre les groupes autochtones et ceux qui financent les programmes, et d'une plus grande souplesse quand on procure le logement aux communautés autochtones.**

Les programmes de logements pour les autochtones comprennent des programmes fédéraux à l'intérieur des réserves et quatre programmes hors réserves qui offrent aux ménages autochtones de l'aide pour l'acquisition, la location et la rénovation de l'habitations (le Programme de logement en milieu rural autochtone, le Programme de réparations d'urgence, le Programme pour les autochtones en milieu urbain, et le Programme d'aide à la rénovation en milieu rural). Sauf le Programme de logement en milieu rural autochtone, les autres programmes hors réserves sont financés unilatéralement par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire de la

Société centrale d'hypothèque et de logement (SCHL). Présentement tous les programmes hors réserves sont gérés par la SCHL. Récemment, la SCHL a suggéré que la Province administre les quatres programmes hors réserves en son nom. Des négociations concernant l'administration de ces programmes sont en cours à l'heure actuelle. Le Comité est venu à la conclusion que le ministre du Logement devrait instituer une conférence des pourvoyeurs de logements pour les autochtones avant la fin des négociations entre le ministère et la SCHL. Les sujets mentionnés dans les recommandations 20 à 25 devraient figurer à l'ordre du jour de cette conférence.

Le Comité incite également le gouvernement de l'Ontario à s'assurer que les nominations aux conseils gouvernementaux locaux dans le nord réflètent le caractère culturel de la population locale. Par exemple, à Moosonee (1 800 habitants) il y a 1 650 autochtones. Pourtant, seulement deux membres sur sept du Conseil régional de développement de Moosonee sont des autochtones.

Dans les régions urbaines, les problèmes de juridiction privent les autochtones de l'accès aux programmes provinciaux. La SCHL a un programme de logements en milieu urbain pour les autochtones. En conséquence, les administrateurs provinciaux réfèrent par habitude les groupes autochtones urbains à la SCHL. Le Comité recommande que les groupes autochtones urbains aient le même accès que tous aux programmes de logement provinciaux. De plus, on devrait accorder une attention particulière aux logements des étudiants autochtones qui fréquentent les écoles en milieu urbain.

Suite à ses recherches et à ses activités, le Comité en est arrivé à la conclusion que les problèmes de logement des autochtones canadiens se compare à ceux de plusieurs nations en voie de développement du Tiers-Monde. Il faut prendre des mesures spéciales pour faire face à cette situation. Le Comité croit qu'il reflète bien l'engagement et la volonté de plusieurs membres du personnel des bureaux régionaux du logement en incitant le ministère à jouer un rôle plus important et plus actif afin de répondre aux besoins de logement des autochtones.

PARTIE III: LA RELATION ENTRE LE LOGEMENT ET LES SERVICES D'ASSISTANCE

CHAPITRE 4:

La vie dans la communauté et les services d'assistance

LA RELATION ENTRE LE LOGEMENT ET L'ASSISTANCE

Même si le fait d'avoir un logement sûr à prix convenable est une nécessité essentielle, un logement adéquat n'assure pas en soi la dignité humaine. Plusieurs personnes âgées, des jeunes à faible revenu et des chefs de famille mono-parentale, de même que les malades mentaux, les handicapés ou les chômeurs chroniques, exigent de l'aide à différents degrés. La relation entre les services d'aide et le logement constitue l'une des questions de politique publique les plus complexes concernant le problème des sans-abri.

Même si le financement du logement et les ententes afférentes aux services de soutien nécessaires pour s'occuper des sans-abri sont clairement du ressort gouvernemental, la façon dont ces responsabilités devraient être partagées à l'intérieur du gouvernement provincial soulève plusieurs questions. Le Comité s'inquiète sérieusement de l'apparente incapacité des ministères de la Santé, des Services correctionnels, et des Services sociaux et communautaires de reconnaître l'impact que le modèle des services d'assistance peut avoir sur le logement. **À moins que les services de soutien soient vraiment mobiles et accessibles par toute la province, les gens qui ont besoin d'assistance peuvent êtres obligés de compromettre la permanence de leur situation de logement pour avoir accès aux services appropriés.**

À l'heure actuelle les personnes qui ont à la fois à des besoins de logement et de services de soutien ne sont pas desservies adéquatement par les programmes et les politiques actuels. Les personnes qui ont besoin d'assistance et qui ont un logement perdent souvent celui-ci parce qu'elles ne reçoivent pas l'assistance nécessaire. Comme résultat, elles s'engagent dans une spirale descendante à travers le système du logement, l'expulsion d'une succession de maisons de pension privées les faisant aboutir dans les abris d'urgence ou dans la rue.

Les propriétaires privés de maisons de pension et les administrateurs sans but lucratif refusent d'accepter les personnes difficiles à loger en raison des risques qu'elles présentent si l'on ne garantit pas un accès approprié aux services de soutien et d'intervention de crise

dans la communauté.

Il est maintenant évident qu'un nombre significatif de ceux qui sont littéralement sans abri ou pris dans le cycle de l'errance (des institutions aux centres de dépannage et des centres à la rue) souffrent de maladies mentales chroniques ou sérieuses, ou sont victimes d'un handicap quelconque.

Comme le nombre des personnes qui quittent les institutions pour vivre dans la communauté va en augmentant, il en résulte un besoin accru de services d'assistance. La pénurie de logements stables, combinée à des services de soutien inadéquats, a aggravé le problème des sans-abri. Le rapport Gerstein estime que 70% de ceux qui avaient été évincés de six centres de dépannage de Toronto étaient d'anciens patients psychiatriques.[23] Un autre rapport estime qu'un tiers de la population des centres du grand Toronto a un problème psychiatrique. [24] De plus, certains des sans-abri font face à plusieurs problèmes et n'ont jamais été en institution. Parce qu'ils sont surpeuplés, de nombreux hôpitaux psychiatriques refusent d'hospitaliser leurs patients même si ceux-ci y sont consentants. Les travailleurs des services rapportent qu'à cause de la pénurie de logements, la durée des hospitalisations augmente, laissant moins de place aux nouvelles admissions.

MODÈLES D'ASSISTANCE COMMUNAUTAIRE

Les lacunes du système de service d'assistance actuel ont fait l'objet d'un certain nombre de rapports et de groupes de travail au cours des cinq dernières années.

Par exemple, le groupe de travail du Maire sur les patients psychiatriques désinstitutionnalisés de la ville de Toronto (1984) s'attaquait à ce problème. Dans son rapport final, le groupe de travail recommandait tout un éventail de solutions d'aide au logement pour les patients psychiatriques désinstitutionnalisés. Il identifiait certains problèmes tels que les failles dans les services d'intervention de crise et le manque de coordination dans les services de suivi à l'intention des personnes désinstitutionnalisées.[25]

Dans une étude sur les besoins de logement de la clientèle psychiatrique de la région d'Ottawa-Carleton, l'Association canadienne de la santé mentale conclut qu'on ne répond pas adéquatement aux besoins de logement de ce groupe car il existe peu de possibilités de logement pour eux.[26]

En 1986, l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a étudié des solutions afin d'améliorer les possibilités, pour les personnes désinstitutionnalisées, de mener une vie autonome. Elle a aussi

signalé le besoin de services d'aide diversifiés et mieux coordonnés.[27]

D'autres études sur les effets de la désinstitutionnalisation s'intéressent également au logement et aux services d'assistance.[28] En particulier, ces rapports révèlent qu'il y a peu de programmes et d'initiatives de logements pour les personnes sans-abri qui ont besoin de soins psychologiques et physiques. L'un des problèmes, c'est que les services actuels ne rejoignent pas la population des sans-abri faute de fonds et à cause du manque de coordination entre les organismes communautaires de santé mentale.

Dans une enquête menée à Toronto en 1987 et portant sur les effets du manque de logements sur la santé, on a cité l'accès insuffisant aux services de santé comme l'un des problèmes des sans-abri. L'enquête a découvert que le mode de vie des sans-abri les rend particulièrement vulnérables aux problèmes de santé.[29] Ces observations sont également confirmées par une étude récente portant sur les besoins de soins médicaux pour les sans-abri à Toronto.[30]

Ceux qui offrent les services au niveau de la communauté ont également critiqué le système actuel de services de soutien. Dans un rapport du Single Displaced Persons Project (SDP), un réseau de personnes issues des églises et des organismes de services sociaux du centre-ville de Toronto, on considère que le problème des sans-abri est amplifié par la façon dont le logement est relié à l'offre des services.[31] Ainsi, l'admissibilité au logement et la durée de l'occupation dépendent de la participation de l'individu à un programme de services plutôt que de son besoin de logement. Ce système n'est pas approprié car il exclut les personnes qui ne répondent pas aux critères de certains programmes et parce qu'il limite la stabilité du logement. Le projet SDP conclut qu'il est plus avantageux de donner des services quand les personnes peuvent négocier l'utilisation qu'elles font des services en question sans tenir compte de leur logement, car leurs besoins changent.

LA VIE DANS UNE COMMUNAUTÉ D'ASSISTANCE (VCA)

En 1986, le gouvernement provincial a commencé à insister sur l'établissement d'une nouvelle politique globale à long terme et d'une stratégie de programme pour créer des possibilités d'aide au logement pour les personnes qui ont besoin de services d'assistance.

En conséquence, le gouvernement a créé un comité interministériel sur la vie dans une communauté d'assistance (VCA) pour étudier toute la gamme des problèmes liés à l'offre de logements et des services aux personnes qui ont besoin d'assistance. La tâche du Comité consistait à mettre au point une politique globale afin de

procurer des services de logement et d'assistance. Les consultations auprès des représentants du gouvernement et des organismes non-gouvernementaux impliqués dans les services de logement et/ou d'assistance auprès des gens qui ont besoin d'aide ont débouché sur une nouvelle politique globale.

Le concept de vie dans une communauté d'assistance comporte plusieurs des principes de base qui ont émergé du débat actuel sur les problèmes d'assistance. **Son objectif est de donner des choix aux personnes qui ont besoin d'aide. Les programmes doivent être ajustés aux individus. Ils ne doivent pas tenter de faire entrer une personne dans un modèle ou un programme spécifiques.**

Pour améliorer la qualité de vie des personnes qui ont besoin d'assistance, on met de l'avant quatre principes: autonomie, intégration, stabilité, et droits du consommateur.[32]

L'autonomie signifie que les personnes peuvent vivre dans la communauté de leur choix et prendre elles-mêmes le plus grand nombre de décisions possibles au sujet de leur besoins en logement et en services d'assistance. L'intégration reconnait que les gens qui ont besoin de services d'aide doivent être capables de s'intégrer à leur communauté en termes d'environnement matériel et social. La stabilité est fonction de la disponibilité de logements permanents et de la souplesse des services d'assistance, ce qui implique que les individus puissent avoir accès à différents niveaux d'aide si leurs besoins changent, tout en étant capables de conserver leur logement. Finalement, les droits du consommateur permettent aux individus d'avoir le contrôle sur leur milieu de vie et leur reconnait la capacité de choisir parmi une gamme de choix de vie avec assistance communautaire.

Pour respecter ces quatres principes, le concept de vie dans une communauté d'assistance soutient qu'il est important de ne pas lier trop étroitement le logement et les services d'aide. En conséquence, il propose une approche souple où les gens puissent aménager distinctement leur logement et les services d'aide qu'ils reçoivent dans la mesure du possible. Ceci veut dire que les services de soutien devraient être, non pas rattachés à un logement, mais plutôt adaptés aux besoins spécifiques de l'individu et accordés à cette personne peu importe où elle demeure. Ce degré de souplesse plus élevé permet à l'aide de changer sans compromettre la stabilité du logement.

Le succès de la VCA dépend de plusieurs facteurs. Premièrement, il dépend de la volonté et de la capacité des ministères impliqués de restructurer les ententes actuelles de financement qui ont pour effet de limiter la création de possibilités de vie communautaire. La structure actuelle de financement fait en sorte qu'on fournit le logement et les services d'assistance comme un tout indis-

sociable (foyers de groupes) de sorte que le logement d'une personne dépend du succès ou de la réussite d'un programme en particulier. Les critères actuels de financement étiquettent aussi les personnes de "ex-malades mentaux", de "ex-détenus", ou de "handicapés" et relient la situation de logement à un groupe de contraintes plutôt qu'aux capacités individuelles.

Le concept de vie dans une communauté d'assistance nécessite une coordination efficace entre les pourvoyeurs de services et de logements, ainsi qu'une planification et une coordination interministérielles continues au sein du gouvernement provincial.

Ceux qui, au niveau de la communauté, offrent les services aux gens dans le besoin semblent s'entendre sur certains points importants. Bien que la flexibilité qui caractérise le concept de VCA s'avère plus efficace que le modèle rigide des foyers de groupe, ceux qui donnent les services reconnaissent qu'il existera toujours un besoin de logements avec un niveau élevé d'assistance. Cependant, les foyers de groupes ne peuvent fonctionner avec succès que lorsqu'ils font partie d'un éventail d'options. Les gens doivent être en mesure de choisir d'autres possibilités de logement si elles sont appropriées.

Deuxièmement, on reconnaît que la séparation des services de logement et d'assistance fournit un modèle qu'il vaut la peine de conserver. Cependant, ce changement de direction exige que les différents services actuellement offerts à la communauté soient réaménagés. La priorité va à l'amélioration du réseau d'intervention de crise, que le ministère de la Santé s'est toujours montré réticent à financer jusqu'à maintenant. Il faut aussi accroître substantiellement le nombre de programmes de jour bien dotés en personnel et en financement initial. Troisièmement, on a besoin d'agents de suivi dans la communauté pour s'assurer que les personnes incapables de négocier des services pour leur propre compte aient accès aux services dont elles ont besoin. Présentement, seulement quatre pour cent du budget de la santé mentale communautaire est consacré au suivi dans la communauté.

Le Comité croit que les ententes de services d'assistance (soins post-hospitaliers, interventions de crise, suivi dans la communauté, et programmes de jour) relèvent du ministère de la Santé et du ministère des Services sociaux et communautaires et qu'elles devraient être financées par ces deux ministères. Si on adopte le modèle de VCA, il faudra apporter des modifications à la politique de même qu'à la façon d'offrir les services au sein des ministères de la Santé et des Services sociaux et communautaires. Par conséquent, il faudra exercer des pressions politiques importantes sur ces deux ministères.

Le Comité attire l'attention sur le fait que les obstacles majeurs à des services d'assistance adéquats et qui fonctionnent efficacement sont les suivants:

a) le manque de logements permanents pour servir de base à des relations d'aide;

b) l'absence de toute stratégie cohérente pour rationaliser les services d'aide entre les ministères de la Santé et des Services sociaux et communautaires; et

c) une compréhension inadéquate du modèle de vie dans une communauté d'assistance, de la part des ministères de la Santé, des Services correctionnels, et des Services sociaux et communautaires.

Il est clair, aux yeux du Comité, qu'on ne peut pas atteindre les objectifs sociaux de la politique du logement sans un niveau adéquat de services d'assistance communautaire (ex: programmes de jour, suivis dans la communauté, interventions de crise, et offre constante de services "grand public" tels que les services aux jeunes et la formation professionnelle) et une réserve suffisante de logements à prix abordable. Le Comité pense que la toute première priorité du ministère devrait être de renforcer la capacité de la communauté de fournir et d'administrer des logements à prix abordable.

CHAPITRE 5

L'utilisation des abris d'urgence

LE RÉSEAU DES CENTRES DE DÉPANNAGE

Avant la mise sur pied du Programme d'abris d'urgence et d'assistance (PAUA), durant l'hiver 1982-83, les centres de dépannage ne faisaient pas partie du réseau de logement social en Ontario. La politique gouvernementale, telle qu'instituée par la Loi sur l'aide sociale générale a exigé la création de centres pour fournir un abri aux personnes en état de transition ou de crise, sans avoir, ou en ayant peu, les moyens de payer. **Il est important de prendre conscience du changement de rôle des centres de dépannage. Avant le début de la présente décennie, ils existaient à titre de service social. Depuis lors, ils servent de plus en plus de substitut au logement à prix abordable.**

Les premières subventions versées en vertu du PAUA étaient destinées aux églises; elles visaient à alléger le fardeau des organismes religieux qui répondirent à la première vague de personnes déplacées par la pression actuelle exercée sur la réserve de logements. Même si le PAUA reconnaissait un besoin immédiat, il ne faisait que transférer à l'église et aux organismes bénévoles la responsabilité de loger les sans-abri. Le PAUA n'était conçu que comme une mesure temporaire d'une année. Il est plutôt devenu une réalité permanente en Ontario.

L'effet du PAUA sur la situation des sans-abri et la réponse du gouvernement à ce problème ne peuvent pas passer sous silence. Si le gouvernement avait fourni les fonds nécessaires pour accroître la production de logements permanents, le problème des sans-abri en Ontario ne se poserait pas aujourd'hui avec autant d'acuité. On peut affirmer que le besoin actuel d'accélérer la production de logements à prix abordable en Ontario est la conséquence directe de la négligence manifestée par les gouvernements au début des années '80.

Le PAUA a eu également un effet marqué sur l'attitude du public. Les gens ont commencé à croire que les centres d'hébergement étaient appropriés pour certains genres de personnes. L'intérêt du public s'est porté sur l'échec individuel de ceux qui étaient forcés de dormir dans les abris, en portant peu ou pas

d'attention à la nature structurelle de la crise du logement. **En Ontario, de nos jours, le manque de logements permanents et à prix abordable, et le manque de services d'appoint pour venir en aide aux personnes difficiles à loger, ont occasionné une pression accrue sur le réseau de centres de dépannage afin qu'il fournisse de l'hébergement à long terme et des services d'assistance.**

Ce problème a été mis en évidence dans une étude entreprise par le Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton sur l'utilisation croissante des services d'urgence de la région d'Ottawa-Carleton.[33] Il est évident que le réseau des abris d'urgence et des centres de dépannage de l'Ontario ne devrait pas être utilisé comme de l'hébergement permanent pour ceux qui sont incapables de lutter pour les rares logements à prix abordable disponibles sur le marché du logement. Pourtant, de 15 000 à 20 000 personnes sont actuellement coincées dans le réseau des abris d'urgence en Ontario. Les centres de dépannage, pour la plupart, sont devenus dans une large mesure un dépotoir pour les malades mentaux et un asile de dernier recours pour les jeunes rejetés par la société.

Il va de soi que les logements permanents nécessaires pour accueillir ceux qui sont pris dans le réseau d'abris ne peuvent pas être créés immédiatement. En attendant, les abris sont utilisés comme des logements permanents, même s'il n'existe aucune norme pour les centres d'hébergement tant au niveau municipal que provincial. En conséquence, le Comité recommande que des normes soient établies immédiatement.

Le réseau des centres de dépannage devrait au moins comporter les normes suivantes:

1) La possibilité d'accéder à la résidence en tout temps;
2) Des casiers privés et sûrs pour l'entreposage;
3) Un meilleur rapport personnel/nombre de pensionnaires; et
4) L'accent mis sur l'aide aux personnes pour se trouver un logement permanent à loyer abordable ainsi que les services d'assistance nécessaires.

Le Comité insiste sur le fait que les normes ne servent pas à rendre un abri temporaire plus acceptable comme logement permanent. Un centre de dépannage ne pourra jamais remplacer un chez-soi.

L'imposition de normes exigera des changements dans le financement des centres de dépannage. L'indemnité quotidienne varie d'un abri à l'autre et elle est basée sur la présomption que l'association bénévole ou l'organisme religieux responsables du centre contribuent dans une large mesure à son fonctionnement. L'indemnité quotidienne vise à rétribuer les soins de garde et non pas les services

d'assistance. Il faudrait augmenter considérablement l'indemnité quotidienne actuelle pour que les sans-abri aient accès au centre en tout temps et pour avoir un rapport adéquat personnel/nombre de pensionnaires.

Le Comité recommande que les municipalités, tout en poursuivant leurs objectifs de logements permanents, établissent un échéancier pour supprimer graduellement tous les services établis en vertu du PAUA, de même que les abris qui ne peuvent se conformer aux normes suivantes:

1) Un maximum de deux résidents par chambre et un total n'excédant pas vingt personnes par logement;
2) Un processus administratif qui permette aux résidents d'avoir leur mot à dire sur leur mode de vie;
3) Une durée de séjour, non pas fixée arbitrairement, mais appropriée au temps nécessaire pour se trouver un logement sûr et stable; et
4) Un rapport personnel/résidents qui facilite la transition vers un logement permanent.

On devrait atteindre cet objectif avant cinq ans. Le gouvernement provincial ne devrait pas subventionner de nouveaux abris à moins qu'ils puissent se conformer à ces normes.

Le Comité reconnaît qu'il faudra toujours une porte d'entrée dans le système de logements pour les personnes en crise et que chaque communauté a besoin d'un abri temporaire pour les personnes migrantes ou à faible revenu qui ne savent où aller. Le Comité pense que le modèle créé par les femmes pour faire face aux besoins des femmes est l'un de ceux qui aident le mieux la transition en fournissant un éventail varié de services d'aide en plus de l'hébergement de base et que les pratiques courantes dans la plupart des centres pour hommes empêchent la transition vers un logement permanent.

PROGRAMMES DE JOUR

Une composante essentielle de tout modèle de service communautaire d'assistance est le centre de jour ou le programme de jour. Il est important dès le départ d'établir que la pratique courante de limiter à la nuit seulement les heures d'ouverture d'un centre de dépannage crée une situation telle que certains programmes de jour fonctionnent comme le complément diurne des centres d'hébergement pour le début de la journée. En fait, le concept du centre de jour présente beaucoup plus de potentiel.

Les centres de jour constituent la meilleur solution pour s'occuper des individus qui ont plusieurs problèmes car leur programme s'occupe de la personne et non pas du handicap. Dans les centres de jour, le participant indique quel est son problème et le conseiller s'y attaque tel que défini par le participant.

Pour les célibataires vivant en chambre, le centre de jour est un antidote contre l'isolement. En procurant un endroit où se rencontrer, le centre de jour facilite l'interaction. Comme un observateur l'a fait remarquer: "Les centres de jour procurent aux personnes un lieu d'appartenance. Les gens n'ont aucun sentiment d'appartenance dans les hôpitaux ou dans les centres commerciaux". Les personnes inscrites à des programmes officiels de recyclage scolaire ou de formation professionnelle continuent souvent d'utiliser le centre de jour comme une source de soutien.

Présentement, il n'y a pas de mécanismes de financement universels disponibles pour les programmes de jour. Le Comité recommande que le gouvernement de l'Ontario entreprenne immédiatement le financement des programmes de jour en tenant compte de tous les abris d'urgence. Le Comité pense que les programmes de jour peuvent être la pierre d'angle d'un modèle efficace d'assistance communautaire.

LES JEUNES ET LE MANQUE DE LOGEMENTS

Il est difficile de connaître le nombre exact de jeunes parmi les sans-abri. Cependant, les indicateurs disponibles révèlent que la proportion est élevée et qu'elle va en augmentant. Un rapport administratif récent présenté au Comité du logement et des services communautaires du Toronto métropolitain indique que plus de 50% des 20 000 usagers des centres de dépannage de cette région sont des jeunes. Au cours d'une période d'un an, 29% de tous les usagers des centres du grand Toronto étaient des jeunes âgés de 16 à 19 ans, et 25% avaient de 20 à 25 ans.[34]

Une des caractéristiques les plus troublantes des jeunes sans-abri considérés comme groupe, c'est l'incidence élevée de la violence sexuelle et physique. Dans une étude portant sur les jeunes en fuite à Covenant House, un abri pour les jeunes situé au centre-ville de Toronto, 94% des jeunes interviewés ont déclaré avoir connu la violence physique au foyer et/ou dans la rue après avoir quitté la maison. Soixante-quatre (64) pour cent des jeunes en fuite (50% du nombre total de garçons, 86% du nombre total de filles) avaient aussi connu la violence sexuelle.[36]

Les problèmes que connaissent les jeunes sans-abri consti-

tuent l'exemple le plus révélateur de la façon dont les mandats traditionnels des ministères qui offrent des services ont failli à la tâche de répondre aux besoins croissants des sans-abri et des autres groupes à faible revenu.

Le financement des centres de dépannage en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale accorde beaucoup moins par personne que le financement des services résidentiels pour les enfants de moins de seize ans. Près de 30% des usagers des centres d'hébergement sont des jeunes de 16 à 19 ans. Ceux qui ont plus de 16 ans peuvent avoir besoin d'assistance et de protection mais ils n'ont pas droit aux services prévus par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. La Loi sur l'aide sociale générale ne s'applique généralement qu'aux personnes de 18 ans et plus. Les services de l'Ontario aux jeunes délinquants sont partagés entre le ministère des Services sociaux et communautaires (12-15 ans) et le ministère des Services correctionnels (16-17 ans). En d'autres termes, de nombreux jeunes en Ontario ne sont pas protégés par le système de services sociaux.

Le Comité a découvert, comme c'est le cas pour les services d'assistance offerts aux autres sans-abri, que les services aux jeunes sont donnés par différents organismes fonctionnant en vertu de différents mandats avec des conceptions différentes des services à donner. La situation des jeunes sans-abri démontre que les services d'assistance devraient être fournis d'une façon qui assure à la fois une continuité dans les soins et une gamme de possibilité d'hébergement.

De plus, un système d'assistance local est susceptible de mieux desservir les jeunes qu'une concentration d'abris et de services au centre-ville où se retrouvent les dangers les plus grands de la vie dans la rue, tels que la prostitution. Par exemple, seulement 25 des 185 lits pour les jeunes du grand Toronto se trouvent à l'extérieur du centre-ville. [37] Pourtant, une proportion importante des jeunes sans-abri du centre-ville de Toronto proviennent des municipalités de banlieue. Des abris et des services situés dans leur localité ne couperaient pas, pour les jeunes, les liens avec l'école, les amis et la communauté locale.

Le besoin d'abris d'urgence, qui puissent procurer aux jeunes un environnement d'appui et de sécurité, continuera d'exister. Pour sa part, le ministère du Logement devrait fournir le financement essentiel d'appoint pour la création d'abris pour les jeunes. Cependant, le Comité en arrive à la conclusion que le financement des services d'assistance nécessaires relève du ministère des Services sociaux et communautaires.

Tout comme les autres sans-abri, les jeunes ont besoin d'avoir accès à diverses possibilités de logement à prix abordable une fois qu'ils sont prêts à profiter d'une situation de vie permanente. La

coopération interministérielle est importante pour le développement efficace de la gamme nécessaire de possibilités de logements et de services d'aide pour les jeunes. Ceci exigera une meilleure compréhension des besoins des jeunes dans nos communautés, un renforcement des dispositions actuelles du service d'assistance, et un engagement à fournir le logement permanent à partir desquels les jeunes peuvent se donner une base stable dans la communauté.

LE FONDS DE PROBATION INTERMINISTÉRIEL

De plus en plus, les réponses innovatrices aux besoins d'aide des sans-abri impliquent les projets conçus et mis au point par les sans-abri eux-mêmes. Street-Health, dans le centre-ville de Toronto, en est un exemple. Des personnes sans-abri, de concert avec des infirmières bénévoles et des travailleurs communautaires, ont mis au point un service qui fournit des soins de santé essentiels aux gens de la rue. Le projet avait été conçu pour répondre aux besoins déterminés par les gens de la rue et fonctionnait à partir d'un centre de rencontre où les sans-abri pouvaient se sentir à l'aise. Les coûts de mise en oeuvre n'ont pas dépassé 2 000 $ et presque tout le matériel, de même que le travail des infirmières, ont été financés par des dons. Ce projet modèle s'avéra une grande réussite.

Quand on a demandé au gouvernement des fonds additionnels, il est devenu évident qu'un service basé sur les besoins de santé des sans-abri ne correspondait pas aux critères ni du service de santé local, ni du ministère de la Santé. On ne pouvait subventionner un programme viable et efficace mis au point par des sans-abri pour répondre à leurs propres besoins médicaux parce qu'il ne correspondait pas aux critères des programmes et des politiques du gouvernement. Pis encore, il semble qu'il n'y ait aucune méthode qui permette d'adapter les lignes maîtresses des politiques des programmes afin de subventionner des projets mis au point selon un modèle répondant aux besoins. Ce n'est pas là un cas isolé. Des projets mis au point par des sans-abri pour répondre à leurs besoins dans le domaine de l'emploi, de l'éducation et de la formation ont connu le même sort.

Le Comité pense que la Province de l'Ontario devrait immédiatement établir un mécanisme interministériel pour subventionner, sur la base d'une probation de quatre ans, des projets mis au point au niveau de la communauté pour répondre aux besoins des sans-abri. Les ministères de la Santé, du Logement, des Services correctionnels, et des Services sociaux et communautaires devraient chacun apporter une contribution de 200 000 $ à ce fonds. Une période d'essai de quatre ans suffirait pour s'assurer que le ministère concerné

a mis au point les critères et les lignes directrices, et qu'il a reçu l'approbation pour assurer un financement permanent si le projet a atteint ses objectifs.

Les projets élaborés dans la communauté et qui ne répondent pas strictement aux critères de financement selon les lignes directrices du Comité de l'accès à l'habitation permanente (CAHP) pourraient être référés au fonds interministériel. Le Comité est profondément convaincu que les sans-abri sont capables de mettre au point des services pour subvenir à leurs propres besoins. Il en est venu à la conclusion que ce fait n'est pas reconnu par le gouvernement, et que les attitudes gouvernementales concernant la volonté des sans-abri de s'aider eux-mêmes sont très décourageantes.

PARTIE IV: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Volonté politique

C'est sur les pauvres que la crise du logement en Ontario a eu le plus d'impact. Les jeunes et les parents célibataires, dont la plupart sont des femmes, sont touchés de façon particulièrement forte par le manque de logements permanents à prix abordable. Il existe un besoin urgent d'accroître la réserve de logements abordables et si on ne s'attaque pas à cette situation d'urgence, la société devra payer un coût social élevé. La situation exige un leadership fort et immédiat au niveau politique. La solution de ces problèmes exigera un geste de volonté politique de la part du Premier Ministre, du ministre du Logement et du Cabinet de l'Ontario.

Ce rapport constitue un plan d'action détaillé pour régler le problème des sans-abri en Ontario. Cependant, le principal obstacle à la construction d'habitations plus abordables demeure le manque de capitaux. En 1987, les groupes communautaires et les organismes sans but lucratif désiraient construire trois fois plus de logements que ne leur permettaient les fonds disponibles. Pour le Comité, il est évident que nous assistons présentement au résultat de quinze années de négligence dans le domaine du logement social par les deux niveaux de gouvernement, provincial et fédéral, qui partagent le coût du logement social. **Le Comité croit qu'une action pour résoudre l'impact de la crise du logement est plus qu'une nécessité politique. C'est un problème fondamental de justice sociale.**

On ne peut mettre trop d'accent sur les coûts sociaux énormes si on ne réussit pas à fournir des logements décents et abordables à ceux qui en ont besoin. Les sommes dépensées en services sociaux, en formation professionnelle et en éducation n'améliorent pas le sort des familles à faible revenu si on n'assure pas leur situation de logement. Notre société continuera de dépenser d'énormes sommes d'argent pour contrer les effets du problème des sans-abri sans même se préoccuper d'en corriger la cause.

Par exemple, en se basant sur les indemnités quotidiennes versées à ceux qui administrent les abris, il en coûte environ 10 000 $ annuellement pour financer un seul lit, autant que pour subventionner le loyer d'un logement public. L'argent dépensé pour le logement crée un acquis permanent pour la communauté et il établit une base sur laquelle on peut établir des services communautaires efficaces. Le

gouvernement provincial doit prendre des engagements financiers immédiats et substantiels en vue de la production de logements sociaux. Mais il ne doit pas, et il ne peut pas, agir seul. Le gouvernement fédéral partage une responsabilité aussi grande dans la production de logements sociaux.

Au cours des cinq dernières années, plusieurs groupes représentant un large échantillonnage de la société, ont lancé des campagnes pour attirer l'attention du gouvernement sur les besoins des personnes à faible revenu en matière de logement. Ce qui est le plus encourageant à ce moment-ci, c'est que tous ces groupes ont le désir et la compétence nécessaires pour participer à la solution du problème des sans-abri.

En Ontario, il existe un potentiel considérable d'investissement dans le logement et les services d'assistance aux personnes à faible revenu. Le nombre de groupes intéressés au logements, qu'ils relèvent du secteur de la coopération ou du secteur privé sans but lucratif a augmenté considérablement au cours des dernières années. Ces groupes, qui sont fortement attachés à la communauté et engagés dans la production de logements abordables, partagent un solide bagage d'expérience et de réussites. Les organismes communautaires capables d'offrir des programmes de développement économique locaux, des services de santé locaux, des programmes d'alphabétisation, de même que la formation et l'éducation, ont aussi grandi en ampleur et en compétence. Finalement, le public est de plus en plus conscient de l'écart grandissant entre les riches et les pauvres, et de la nature structurelle de cette injustice. Les membres de la communauté sont moins désireux, et moins capables, de ne pas tenir compte de la pauvreté au milieu d'une société d'abondance.

Pour faire face avec efficacité au défi de fournir des logements à prix raisonnable, le gouvernement de l'Ontario doit reconnaître que les organismes communautaires comprennent les problèmes de la pauvreté et qu'ils sont capables de les résoudre; qu'ils sont capables de venir en aide à ceux qui ont besoin d'assistance pour subvenir à leur propres besoins; et finalement, qu'ils sont capables de planifier, concevoir et administrer des projets majeurs d'habitation.

Les organismes communautaires doivent continuer à organiser l'aide aux sans-abri, à les aider à développer les habiletés qui leur permettront de jouer un rôle majeur dans l'effort pour construire et acquérir des logements abordables. **Les organismes communautaires sont devenus le lien essentiel entre le gouvernement provincial et les administrations locales, de même qu'entre les sans-abri et les autres groupes locaux qui ont la volonté, la compétence**

et l'habileté de trouver des solutions. Le gouvernement fédéral a répondu aux besoins croissants de logements abordables en mettant sur la tablette ses promesses de logements sociaux. La balle est maintenant dans le camp de la province. Le gouvernement de l'Ontario a la responsabilité évidente de faire preuve de leadership dans le domaine de l'habitation.

Recommendations

UN OBJECTIF POUR LE LOGEMENT

1) Que le ministère pose comme objectif dans le domaine du logement social, la création immédiate de 14 000 logements avec loyer indexé sur le revenu (LIR) par année. Ces logements pourraient être créés au moyen d'une série de mesures incluant de nouvelles constructions, plus d'ententes afférentes au supplément au loyer, plus de logements avec LIR dans la réserve de logements coopératifs et privés sans but lucratif et d'autres mesures innovatrices.

LE RENFORCEMENT DU SECTEUR NON LUCRATIF

2) Que le ministère du Logement reconnaisse le rôle innovateur que le secteur privé sans but lucratif joue dans la production de logements sociaux et le développement de méthodes de gestion du logement social en établissant, au ministère du Logement, une unité spéciale pour faciliter une association efficace entre le ministère et le secteur privé sans but lucratif. Cette unité travaillerait avec les représentants du secteur privé sans but lucratif afin de:

- renforcer l'infrastructure du secteur sur une base régionale par toute la province;
- établir une structure organisationnelle pour les producteurs de logements du secteur privé sans but lucratif afin de faciliter l'investissement communautaire et corporatif dans les projets alternatifs sans but lucratif;
- explorer la possibilité de conclure plus d'ententes de location à long terme pour les terrains du gouvernement;
- établir une entente de financement de base pour les groupes ressources privés sans but lucratif;
- établir une procédure d'approbation rapide pour les projets de logements non lucratifs;
- explorer la possibilité de créer une entreprise conjointe avec la SLO, les entreprises et les fondations privées;
- explorer la possibilité que le secteur sans but lucratif joue un

rôle dans l'aménagement des terrains de la province;
- promouvoir des mesures efficaces afin de financer adéquatement la composante administrative du logement social et les frais initiaux dans le secteur privé sans but lucratif;
- encourager la formation de nouveaux groupes sans but lucratif; et
- encourager une plus grande participation des architectes et des hommes de loi afin de partager leur point de vue.

En concluant des ententes appropriées à la poursuite de ces objectifs, on présume qu'elles finiront par faire partie de la ligne de responsabilités au sein des secteurs appropriés du ministère du Logement. L'unité spéciale aurait donc un rôle temporaire et ne formerait pas elle-même une strate additionnelle de la bureaucratie.

3) Que le ministère du Logement travaille à:
- réformer la structure actuelle du PMU pour s'assurer qu'on lui confère la qualité et la souplesse requises pour répondre aux conditions imprévues;
- modifier le système d'appel d'offres afin de faciliter la collaboration plutôt que la compétition entre les différents groupes sans but lucratif;
- supprimer les contraintes imposées par le cycle de développement d'un an;
- établir des procédures d'allocation souples telles que les ententes de financement en bloc ou échelonnée sur plusieurs années afin de permettre une planification stratégique dans le secteur sans but lucratif;
- modifier le processus d'approbation en établissant des principes d'aménagement et de gestion et en établissant un proces sus à trois voies basé sur le dossier du suivi de l'expérience et du développement; et
- chercher à supprimer les changements récents à *la Loi de la taxe sur les transferts de propriétés,* laquelle impose une taxe sur la valeur de l'édifice et du terrain.

4) Que le ministère du Logement reconnaisse les coûts de l'administration du logement social et qu'il travaille avec le secteur sans but lucratif à mettre au point un mécanisme de financement des coûts d'administration à un niveau qui corresponde à l'administration du logement social.

5) Que l'initiative voulant que les capitaux de financement de

l'habitation permanente correspondent aux fonds fournis pour les abris d'urgence soit prolongée comme moyen d'encouragement à la création de modèles de logement innovateurs pour les sans-abri

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

6) Que le ministère du Logement fournisse, en modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire, un ensemble spécifique de règlements précisant ce que les municipalités peuvent ou ne peuvent pas faire en vertu du règlement sur le logement subventionné, et que la Province ait le pouvoir de faire appliquer un zonage qui soit conforme aux règlements de la Loi sur l'aménagement du territoire si les municipalités ne peuvent pas faire la preuve qu'un type particulier d'habitation n'est pas nécessaire, ou qu'un mécanisme existait pour changer les règlements restrictifs.

7) Que les règlements de la Loi sur l'aménagement du territoire soient rédigés de façon à empêcher les règlements municipaux ou les plans officiels d'établir des normes d'aménagement des lieux qui empêchent les conversions et les autres formes de croissance de l'habitation.

8a) Que la Province prenne immédiatement les mesures les plus énergiques possibles pour assurer l'élimination des règlements qui posent des restrictions à l'occupation des logements par des personnes non parentes.

b) Que la Province, dans un délai de 30 jours, prenne les mesures les plus énergiques possibles pour assurer l'élimination des règlements qui empêchent les gens de louer des chambres.

9) Que la Province change les politiques concernant la vente des surplus de terrains de la province qui stipulent qu'ils doivent être vendus à leur valeur marchande, et qu'elle établisse d'autres ententes avec des groupes sans but lucratif afin de permettre que les terrains de la province soient utilisés pour promouvoir le développement de projets à utilisation mixte et de logements sociaux.

10) Que la Province étudie sérieusement la possibilité d'imposer une taxe à la spéculation sur les terrains vacants des zones

résidentielles.

MESURES POUR CONSERVER ET AMÉLIORER LA RÉSERVE DE LOGEMENTS LOCATIFS À PRIX ABORDABLE

11) Que la Province prolonge la *Loi sur la protection des logements locatifs* et recherche activement un mécanisme pour mettre fin à la détérioration de la réserve de logements à loyer modique.

12) Que le ministère du Logement prolonge et améliore le Programme de remise en état des petits immeubles et qu'une contribution de dix pour cent au Programme de supplément au loyer soit obligatoire pour les édifices de plus de dix logements.

13) Que le ministère du Logement, au moyen de règlements et de discussions avec les municipalités, cherche à encourager la conversion en résidences des édifices non résidentiels.

14) Que le ministère du Logement travaille à faciliter le développement de mécanismes créateurs d'investissements communautaires afin de vérifier, pour fin de probation, la faisabilité de mesures qui donneraient la priorité à la production de logements neufs ou à l'acquisition de logements à loyer modique déjà existants.

MESURES POUR PRÉSERVER LES LOGEMENTS À PRIX ABORDABLE

15) Que le Programme de supplément au loyer soit élargi et lié à des mesures visant à aider les organismes sans but lucratif à faire l'acquisition des logements à loyer modique déjà existants et à les administrer sur une base non lucrative pour les locataires à revenu faible ou modéré.

16) Que le ministère du Logement incite le Cabinet à appuyer toutes les recommandations du Comité de révision de l'aide sociale qui auraient pour effet d'augmenter la composante "allocation au logement" du GWA/FBA de façon à couvrir 100% du coût du loyer jusqu'à un maximum approprié (ex: le loyer mensuel moyen pour un secteur municipal donné).

17) Que le ministère du Logement étudie la mise en vigueur d'un supplément au loyer cible pour les locataires du secteur privé non couverts par le GWA/FBA qui en raison du pourcentage de leur

revenu qu'ils consacrent au loyer, courent un risque sérieux de devenir des sans-abri.

La décision de mettre en vigueur une telle disposition dépendra de l'impact et de l'ampleur des mesures recommandées par le Comité de révision de l'aide sociale pour accroître la composante "prix du loyer" de l'aide sociale en Ontario, et de toute autre disposition de supplément de revenu proposée.

18) Que le ministère du Logement incite le Cabinet à appuyer un supplément au revenu pour les travailleurs à faibles revenus afin de les aider à faire face au coût élevé du logement et éliminer les banques de nourriture et autres exemples de réseaux d'assistance de second ordre dans le secteur bénévole.

LOGEMENT POUR LES AUTOCHTONES

19) Que le ministère du Logement convoque immédiatement une conférence des intervenants du logement pour les autochtones afin d'étudier la façon dont le ministère du Logement peut aider les groupes autochtones à faire face à leurs besoins en matière de logement.

20) Que le ministère du Logement se mette immédiatement à l'oeuvre avec les communautés autochtones urbaines, rurales et isolées afin de mettre au point des associations efficaces et de nouvelles stratégies de logement pour faire face à leur urgent besoin de logements.

21) Qu'on établisse un projet pilote à l'échelle de la province afin de fournir 50 000 $ pour la construction ou la rénovation d'unités de logement, neuves ou déjà existantes, pour les personnes âgées autochtones, les veuves avec personnes à charge, et ceux dont la langue n'est ni l'anglais ni le français. Ce serait une alternative pour les personnes qui ne désirent pas ou ne peuvent pas s'adapter à un changement complet de leur mode de vie.

22) Que le ministère du Logement étudie la possibilité de vendre des terres de la Couronne à des groupes ou à des individus autochtones.

23) Que le ministère du Logement oeuvre de concert avec le ministre de la Formation professionnelle afin de mettre au point des stratégies permettant de s'attaquer au problème de la formation et de

l'emploi chez les autochtones en les faisant participer à des projets d'habitation.

24) Que les groupes autochtones urbains puissent accéder sans discrimination aux programmes provinciaux de logement.

25) Que le ministère du Logement discute des problèmes de logement des autochtones avec le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Grand Nord et la SCHL.

SERVICES DE SOUTIEN

26) Que le ministère du Logement reconnaisse que l'administration du logement social fait partie du problème du logement et qu'elle devrait être convenablement subventionnée par le ministère du Logement.

27) Que le gouvernement de l'Ontario reconnaisse que les ententes de services de soutien (ex: suivis dans la communauté, interventions de cas de crise, et programmes de jour) sont des services essentiels pour les sans-abri et qu'ils devraient être financés adéquatement par les ministères de la Santé, des Services sociaux et communautaires et des Services correctionnels.

28) Que le ministère de la Santé entreprenne immédiatement de réaménager ses services de soutien au fur et à mesure que des logements adéquats et permanents sont offerts pour répondre aux besoins des gens étiquetés malades mentaux.

RÉFORME DU RÉSEAU DES ABRIS D'URGENCE

29) Que la province de l'Ontario reconnaisse que le manque de logements permanents à prix abordable fait en sorte que le réseau des abris d'urgence continue à subir la pression imposée par la demande de logements permanents.

30) Qu'on exige des municipalités qu'elles établissent un plan stratégique afin de réformer les abris d'urgence pour faire face aux situations de crise et aux besoins passagers pour lesquels ils ont étés créés, ceci selon un échéancier approprié (ex: cinq ans), et qu'elles adoptent un ensemble de normes précises:

- un maximum de deux résidents par chambre et un total d'au plus trente personnes par logement;

- une procédure administrative qui permette aux résidents de modifier leur mode de vie;
- une limite de séjour qui ne soit pas déterminée arbitrairement, mais qui leur permette de se trouver un logement sûr et permanent; et
- un rapport personnel/résidents qui facilite la transition vers un logement permanent.

31) Que tout nouvel abri d'urgence établi dans la province soit construit en conformité avec ces normes et que des fonds lui soit fournis pour mettre en place un service de suivi dans la communauté adéquat afin de s'assurer que les résidents soient en contact étroit avec les services d'aide à la communauté (ex:programmes de jour).

32) Que le gouvernement de l'Ontario finance les abris d'une manière qui corresponde aux coûts réels de fonctionnement et de dotation de personnel.

PROGRAMMES DE JOUR

33) Que le gouvernement de l'Ontario entreprenne immédiatement de financer les programmes de jour et que ce financement permette l'approche informelle et non structurée qui est la condition essentielle du succès de ce modèle.

LES JEUNES ET LE MANQUE DE LOGEMENTS

34) Que le gouvernement de l'Ontario exige que les municipalités contribuent au financement des abris d'urgence et des services d'intervention de crise pour les jeunes dans les communautés où ils vivent et que les services d'urgence destinés aux jeunes reçoivent plus de soutien que ce n'est actuellement la cas dans le réseau des abris d'urgence.

35) Que le ministère du Logement assure le financement initial pour le développement d'abris pour les jeunes de la même manière qu'il finance présentement les abris pour les femmes victimes de violence.

FONDS DE PROBATION INTERMINISTÉRIEL

36) Que les ministères de la Santé, des Services sociaux et communautaires, du Logement, et des Services correctionnels établissent un fonds interministériel pour aider les projets concrets et inno-

vateurs (ex: Street Health, A-Way Courier Services) qui répondent aux besoins immédiats de la communauté mais qui ne correspond nt pas aux critères de financement des divers ministères.

Chaque ministère devrait fournir 200 000 $ au fonds, lequel serait utilisé pour aider un projet pilote de trois ans présentant des initiatives innovatrices venant de personnes qui veulent s'aider elles-mêmes. Les projets qu'on aura évalués comme des réussites seront alors admissibles à un financement permanent auprès du ministère compétent.

Notes

1 Rapport du Groupe de travail sur les personnes en pension et les locataires de chambres meublées, "Un chez-soi pour le prix d'une chambre: solutions pour le logement des personnes seules à faible revenu en Ontario" décembre 1986, p.8.

2 Obtenu du Housing Occupancy Analysis System (HOAS), *Summary Report - Ottawa, 1981 - 1985*, ministère du Logement, Unité de la conservation de l'habitation.

3 City of Toronto Planning and Developement Department, "Trends in Housing Occupancy", *Research Bulletin 26*, août 1986.

4 Rapport du Groupe de travail sur les personnes en pension et les locataires de chambres meublées, "Un chez-soi pour le prix d'une chambre: solutions pour le logement des personnes seules à faible revenu en Ontario" décembre 1986, p.121.

5 Conseil de la planification sociale du Toronto métropolitain, Social Infopac, juillet 1987.

6 Housing Help, *"Report on Housing Issues in Dalhousie Ward"*, Ottawa, mars 1987, (photocopie), p.7.

7 *East Toronto Housing Issues Committee, Final Report*, août 1984, p.9.

8 Une enquête menée par la *Toronto Union of Unemployment Workers* en mars 1987 et portant sur les effets des problèmes du logement sur la santé a démontré que les sans-abri étaient plus vulnérables aux problèmes de santé et au stress chronique.

9 Département des services communautaires et Département de la planification du Toronto métropolitain, *No Place to Go - A Study of Homelesseness in Metropolitan Toronto: Characteristics, Trends and Potential Solutions*, janvier 1983, p.12.

10 Statistiques du ministère des Services sociaux et communautaires, 1987.

11 Estimation du nombre d'usagers des abris d'urgence fournie par John Jagt, administrateur, Opérations des centres de dépannage, Département des services communautaires du Toronto métropolitain. En 1987, le département a mis sur pied une banque de données informatiques sur les caractéristiques des usagers d'abris d'urgence dans le Toronto métropolitain. Les premières données sommaires seront disponibles à l'été 1988.

12 Département des services communautaires et Département de la planification sociale du Toronto métropolitain, *No Place to Go A Study of Homelesseness in Metropolitan Toronto: Characteristics, Trends and Potential Solutions*, janvier 1983, p.9.

13 Tel que rapporté en 1986 par Opérations des centres de dépannage, Département des services communautaires du Toronto métropolitain en 1986. Cité dans le rappport, *Emergency Shelters for Youth: Suburban Problems Require Suburban Solutions*, Preparé par Shelters for Youth Coalition, février 1988, p.5.

14 John Pringle, *Ontario's Residential Tenancies: a Statistical Profile, Research Study #30*, Préparé pour la Commission of Inquiry into Residential Tenancies, avril 1986, pp. 147-148.

15 Conseil de la planification sociale du Toronto métropolitain, *Living on the Margin*, octobre 1986, p. 57.

16 Steven Clatworthy et Harvey Stevens, *An Overview of the Housing Conditions of Registered Indians in Canada*, Preparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord - Canada, 1987.

17 Statistiques du ministère du Logement, 1988.

18 Ibid.

19 *SPR Associates, Housing and the Poor: A Background Paper*, Preparé pour le Social Assistance Review Committee, mai 1987

20 Comité consultatif du ministère du Logement de l'Ontario sur les chambreurs et les pensionnaires, Rapport au ministère du Logement, mars 1987, p.18.

21 *The Globe and Mail*, 15 mars 1988.

22 *U.S. Department of Housing and Urban Development, A directory of Official U.S. IYSH Projects*, janvier 1987.

23 *City of Toronto Mayor's Action Task Force for Discharged Psychiatric Patients, Final Report, (The Gerstein Report)*, avril 1984.

24 *City of Toronto Sub-Committee on the Housing Needs of the Homeless Polupation, Final Report*, novembre 1986, p.3.

25 *City of Toronto Mayor's Action Task Force for Discharged Psychiatric Patients, Final Report, (The Gerstein Report)*, avril 1984.

26 *Association canadienne pour la santé mentale (Section Ottawa-Carleton), "A Lucky Few" - A Report on the Housing Needs of Psychiatrically Disabled Individuals in Ottawa-Carleton*, août 1986.

27 Association des municipalités de l'Ontario (AMO), *Report on De-institutionalization*, septembre 1986.

28 Conseil du développement social de l'Ontario, *Assured Affordable Housing for the De-institutionalized*, rapport présenté au Comité du Cabinet sur la politique sociale, mai 1986.

29 *Toronto Union of Unemployed Workers, Report of the Inquiry into the Effects of Homelessness on Health*, mars 1987.

30 *Action Consulting, Towards More Appropriate Health Care for Toronto's Homeless*, préparé pour le secrétariat de l'AILSA, ministère du Logement, novembre 1987.

31 *Single Displaced Persons Project, From Homelessness to Home*, Toronto, juillet 1987, p.5.

32 *Supportive Community Living Committee, Summary of Focus Group Session Held at Eaton Hall*, août 10-12 1987.

33 Conseil de la planification sociale d'Ottawa-Carleton, *The Issue is Poverty: An Analysis of Emergency Food, Clothing and Shelter Services in Ottawa-Carleton*, novembre 1987.

34 Voir la note 13.

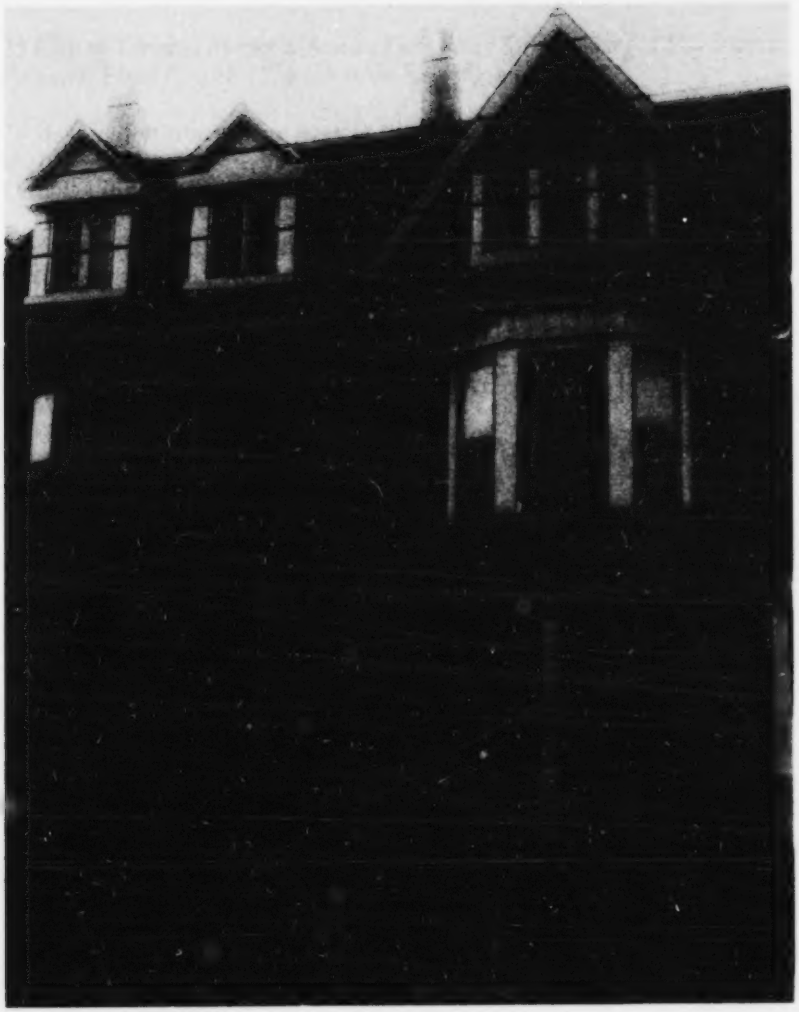
35 Mark-David Janus, F.X. Archambault et Lesley Welsh, *Running*

for their Lives: Children in Turmoil, University of Connecticut, 31 janvier 1988. Préparé pour Covenant House, Toronto, p.17.

36 Ibid, p.31

37 *Shelters for Youth Coalition, Emergency Shelters for Youth: Surburban Problems Require Sururban Solutions, Toronto*, février 1988, p.5.

Annexes



ANNEXE A:
Sommaire des projets subventionnés par l'AILSA

	Description du projet proposé par		Subvention
1.	Dalhousie Health & Community Services, Ottawa	"The Homelessness Maze" - un jeu d'apprentissage interactif.	10 000 $
2.	Office national du film, Ottawa	Film documentaire sur la femme et l'habitation aux Philippines.	10 000 $
3.	Street Health, Toronto	Centre de santé communautaire pour les sans- abri.	10 000 $
4.	Jim Ward Associates, Toronto	Guide à l'intention des travailleurs communautaires.	15 000 $
5.	Ground Zero Productions, Toronto	Vidéo sur des modèles d'habitations pour les sans-abri.	10 000 $
6.	Open Door Centre and Rooms Registry Service, Toronto	Informations et références pour les sans-abri qui veulent se prendre en main.	10 137 $
7.	Harbourfront Corp., Toronto	Première d'un film de l'ONU/AILSA et débat public sur les sans-abri.	3 000 $
8.	Anglican Diocese and English Oblates, Ottawa	"Women in Crisis" - livre sur la vie des femmes sans-abri.	10 000 $
9.	Covenant House, Toronto	Programme de prévention des fugues pour les élèves du secondaire.	10 000 $

10.	Univ. laurentienne/ Crisis Housing Liaison, Sudbury	Conférence ayant pour thème: "Des logements pour les sans-abri", 2-4 fév. 1987.	5 000 $
11.	Rooftops Canada Foundation, Toronto	Atelier pour les groupes canadiens de l'habitation travaillant à l'étranger.	10 000 $
12.	The Street People, Toronto	Sensibiliser au problème des sans-abri par la musique.	10 000 $
13.	Women for Housing Group, Toronto	Déjeuner-rally pour les femmes sans-abri, Journée internationale de la femme - 7 mars 1987	83 350 $
14.	Ontario Community Development Assoc., Toronto	Conférence sur l'économie politique du problème des sans-abri - 17-19 oct. 1987.	3 000 $
15.	Ryerson Polytechnical Institute, Toronto	Série de colloques et de conférences sur l'AILSA.	6 245 $
16.	Conseil canadien du développement social, Ottawa	Magazine Perception - Numéro spécial sur le problème des sans-abri et l'AILSA.	5 000 $
17.	Salud El Salvador Health Centre, Toronto	Orientation des immigrants sur le marché du logement- Diaporama et ateliers.	10 000 $
18.	Canadian Friends Service Committee, Toronto	Projet d'un travailleur pour aider les réfugiés à se trouver un logement.	10 000 $
19.	Ruth Morris, Toronto	Rapport sur les sans-abri de Toronto au moyen d'interviews et de photos.	10 000 $

20.	Andy Murray, Scarborough	Création d'emplois et de logement pour les gens à petit salaire, étude comparative du Kenia et de l'Ontario.	1 000 $
21.	Gerald P. Daly, North York Canada,	Étude comparative du problème des sans-abri en Angleterre et aux États-Unis.	8 966 $
22.	Municipalité du Toronto métropolitain	Vidéo sur les services de logement et d'assistance aux sans-abri.	20 000 $
23.	Applause Community Development Corp.,	L'emploi des adultes handicapés mentaux dans le service de courrier.	10 000 $
24.	Toronto Christian Resouce Centre/ Theatre of No Fixed Address, Toronto	Représentations théâtrales sur les problèmes du logement et des sans-abri.	10 000 $
25.	Action Consulting in Community Development, Cambridge	Rapport sur les soins de santé appropriés pour les sans-abri du grand Toronto.	9 850 $
26.	Three Oaks Foundation, Foxboro	Coordonnateur du logement pour aider les sans-abri victimes de violence.	10 000 $
27.	Emma Productions, Toronto	Vidéo sur les femmes et les problèmes de logement.	10 000 $
28.	My Brother's Place, Toronto	Fonds d'entraide renouvelable pour le logement.	10 000 $
29.	Frontiers Foundation Toronto	Vidéo sur les problèmes de logement dans les communautés autochtones et du nord de l'Ontario.	10 000 $

30.	Committee for Equal Access to Apartments (E.A.A.), Toronto	Éducation du public et plaidoyer en faveur de l'égalité d'accès pour les gens difficiles à loger.	10 000 $
31.	Women and Environments Magazine, Toronto	Numéro spécial sur les femmes et les problèmes des sans-abri.	1 000 $
32.	On the Line Music Collective, Toronto	Chansons et contes de femmes sans-abri	6 000 $
33.	United Nations Assoc. in Canada, Ottawa	Concours oratoire des écoles secondaires de l'Ontario sur l'AILSA.	5 000 $
35.	The Elizabeth Fry Society, Hamilton	Banque de logements pour aider les ex-détenues à se trouver un logement permanent.	10 000 $
36.	Housing Networking Project, Hamilton	Rapport d'atelier et bulletin de la conférence canadienne.	3 000 $
37.	Haldimand-Norfolk Work Group in Simcoe	Centre de dépannage pour travailleurs migrants et personnes mal logées.	5 000 $
38.	Akwa-Honsta, Toronto	Trouver et acquérir des logements pour les autochtones.	6 250 $
39.	Parkdale Community Legal Services, Toronto	Rapport: "Le logement comme droit juridique".	4 000 $
40.	Phoenix Rising Magazine, Toronto	Numéro spécial sur le logement et les sans- abri.	5 000 $
41.	Youth Habilitation (Quinte) Inc., Belleville	L'amélioration du logement pour les défavorisés.	9 000 $

42.	School of Urban and Regional Planning, Queen's University, Kingston	Étude sur le problème des sans-abri à Kingston et dans les régions rurales.	8 000 $
43.	Shepherds of Good Hope, Ottawa	Procurer le logement et les services d'appoint aux hommes sans-abri et difficiles d'approche.	10 000 $
44.	Guelph Int'l Resource Centre	Atelier sur le problème des sans-abri.	1 500 $

ANNEXE B:
Ateliers régionaux

Lieu de l'atelier	**Date**	**Proposé par:**
Hamilton	28 mai	M. Mike Pennock Directeur administratif The Social Planning & Research Council of Hamilton et District 155, rue James Sud Suite 602 Hamilton, Ontario L8P 3A4 (416) 522-1148
Toronto	5 mai	M. Jim Ward Jim Ward Associates 35, Browning Avenue Toronto, Ontario M4K 1V8 (416) 463-1661
Windsor	5 juin	M. Hilary G. Payne Président Windsor/Essex Housing Advisory Committee/Social Development Council 205, avenue University Est Windsor, Ontario (519) 255-6439
Thunder Bay	29 mai	Mme Brenda Reimer Présidente Lakehead Social Planning Council Community Information &Referral Centre 221, rue Bay Thunder Bay, Ontario P7B 1R1 (807) 345-3631

Sault Ste. Marie	18 juin	M. Robert LaPorte Directeur général Algoma Resource Development Corporation 79, Norden Crescent Sault Ste. Marie, Ontario P6B 1T3 (705) 942-3231
Ottawa	19/20 juin	M. Frank Martin Directeur administratif Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton 256, avenue King Edward Ottawa, Ontario K1N 7M1 (613) 236-3658

ANNEXE C:
Projet de rédaction d'essais et de conception d'affiches pour l'AILSA

ESSAIS EXCEPTIONNELS

1. Brian Globus, Waterloo (catégorie des 12 ans et moins)
2. Tricia Woolcott, Owen Sound (catégorie des 12 ans et moins)
3. Matthew Beattie, Sarnia (catégorie des 13-17 ans)
4. Eric Jardinsen, Simcoe (catégorie des 13-17 ans)
5. Enza Civello, Toronto (catégorie des 18 ans et plus)
6. Sharon Waward, Scarborough (catégorie des 18 ans et plus)

AFFICHES EXCEPTIONNELLES

1. Anna Kaminski, Cambridge (catégorie des 12 ans et moins)
2. Cynara Mori, Nepean (catégorie des 12 ans et moins)
3. Cathy Bunn, Etobicoke (catégorie des 13-17 ans)
4. Julie Gilbert, Napanee (catégorie des 13-17 ans)
5. Melandro Quilatan, Mississauga (catégorie des 18 ans et plus)
6. Linda Smallboy, Moose Factory (catégorie des 18 ans et plus)

AFFICHES, MENTIONS SPÉCIALES

1. Stephenie Levanto, Red Rock (catégorie des 12 ans et moins)
2. Gabriel Pelletier, Embrun (catégorie des 12 ans et moins)
3. Ernest Ningewance, Collins (catégorie des 13-17 ans)

ANNEXE D:
Programme d'études canadien

DÉLÉGUÉS ACCUEILLIS PAR L'ONTARIO

M. M. Arachchi, directeur, Division des finances, National Housing Development Authority, Colombo, Sri Lanka (Ottawa RHPO)

M. A.C. Mosha, professeur, Ardhi, Institut, Dar-es-Salaam, Tanzanie (Hamilton RHPO)

M. L. Pitter, directeur administratif, Institute of Hunger Affairs, Kingston, Jamaïque (Toronto/London RHPO)

Mme C. Anokwa, conférencière, Université du Ghana, Accra, Ghana (Thunder Bay/Sudbury RHPO)

Mme C. Sibeudu, secrétaire nationale - AILSA, Ministry of Works & Housing, Lagos, Nigéria (Secrétariat de l'AILSA)

Mme P. Gopalan, administratrice de programme, Women and Housing, Society for Promotion of Area Resource Centres, Bombay, Inde (Toronto YMCA)

ANNEXE E:
Récipiendaires de prix de l'AILSA pour les programmes

CATÉGORIE I - SERVICES À LA COMMUNAUTÉ

Cette catégorie était ouverte aux organismes, y compris les communautés et les municipalités, qui ont fait preuve d'initiative ou d' efforts pour s'aider eux-mêmes face aux besoins d'assistance des sans-abri.

Récipiendaires:

a) **Rooftops Canada Foundation**
151, rue John, suite 400,
Toronto, Ontario M5V 2T2
Téléphone: (416) 578-1641

M. Barry Pinsky, coordonnateur

Rooftops Canada Foundation, un organisme sans but lucratif, travaille à encourager les coopératives d'habitation canadiennes à se sensibiliser et à s'impliquer dans les problèmes internationaux d'habitation. Il fait activement la promotion de la coopération internationale en recueillant des fonds et en fournissant de l'assistance technique pour des projets d'habitation dans les pays en voie de développement.

Il a fourni son assistance à des projets d'habitation au Kenya, au Mozambique, au Chili, au Nicaragua, en Jamaïque, en Angola et en Inde.

b) **The Single Displaced Persons Project**
147, rue Queen Est,
Toronto, Ontario, M5A 1S1
Téléphone: (416) 364-8228

Dr Larry Peterson, coordonnateur
et directeur du personnel

The Single Displaced Persons Project (SDPP) est constitué d'un réseau de personnes des églises et des organismes de service social du centre-ville de Toronto qui travaillent ensemble depuis 1974 pour répondre aux besoins des sans-abri et des personnes mal logées de la ville.

Le SDPP a produit trois documents, "The Case for Long-Term Supportive Housing" (été 1983), "Hostels and Homelessness" (automne 1983), et "From Homelessness to Home: the Case for Facilitative Management" (été 1987) qui ont tous servi à sensibiliser le public au problème des sans-abri à Toronto.

Les membres du SDPP ont consacré beaucoup d'efforts à l'aménagement d'habitations durables à prix modique pour les personnes célibataires à faible revenu. Ils sont présentement impliqués dans la gestion d'un certain nombre de projets d'habitations pour ceux qui ont été des sans-abri.

CATÉGORIE II - PROJETS D'HABITATIONS MODÈLES

Cette catégorie était ouverte aux organismes, y compris les communautés et les municipalités, qui ont réalisé, ou qui sont en train de réaliser, des projets qui répondent aux besoins des sans-abri.

Récipiendaires:

a) **Homes First Society**
90, rue Shuter,
Toronto, Ontario M5A 2A2
Téléphone: (416) 362-2827

Dr Bill Bosworth, directeur administratif

Homes First Society a réalisé et administre un projet d'habitation de 11 étages et 77 logements dans le centre-ville de Toronto, lequel loge d'anciens sans-abri qui partagent des appartements en groupes de quatre ou cinq.

Le projet est original du fait que les résidents eux-mêmes ont joué un rôle actif dans la conception matérielle et l'administration de l'édifice, et dans le choix de ses locataires. De plus, les résidents ont accès aux services de soutien si nécessaire. Comme conséquence de leur implication dans leur propre habitation, ces personnes ont appris à vivre ensemble et à devenir plus autonomes.

b) **Frontiers Foundation/**
Operation Beaver
2615, avenue Danforth, suite 203,
Toronto, Ontario M4C 1L6
Téléphone: (416) 690-3930

Rév. Charles Catto, directeur administratif

Frontiers Foundation/Operation Beaver recrute des bénévoles venant de partout au Canada et d'outre-mer afin d'aider à la construction de logements et d'installations communautaires dans les communautés du nord, autochtones ou non.

Depuis 1964, des bénévoles et des résidents locaux ont construit ou rénové plus de 1 000 maisons, de même qu'un certain nombre de centres communautaires, d'écoles et d'églises. Plusieurs de ces communautés nordiques sont isolées et aux prises avec des problèmes inconnus de manque de logements, de taudis et de manques d'installations. Cette année, des équipes de bénévoles travailleront à 18 projets dans le nord de l'Ontario.

CATÉGORIE III - MENTIONS SPÉCIALES

Cette catégorie était ouverte aux personnes qui ont démontré un engagement spécial ou un leadership exemplaire pour répondre aux besoins des sans-abri.

Récipiendaires:

a) **Ruth Morris**
168 rue Isabella,
Toronto, Ontario M4Y 1B6
Téléphone: (416) 925-4386

Ruth a travaillé étroitement avec les sans-abri de Toronto. Elle fut la présidente-fondatrice de "My Brother's Place", une maison de transition pour les personnes difficiles à aider et qui ont un passé carcéral ou psychiatrique. Elle était impliquée dans trois projets portant sur les sans-abri au cours de 1987.

Premièrement, elle a fondé "The Caring Corner", un centre de rencontre pour les gens de la rue. Ensuite, elle a mis sur pied un fonds renouvelable pour ceux qui se prennent en main, lequel consent des prêts à des groupes de personnes de la rue pour louer

une maison. Son troisième projet consiste à écrire un livre basé sur des interviews avec des sans-abri. Ruth est présentement la directrice administrative de la John Howard Society à Toronto.

b) **Jacques Tremblay**
16, rue Havill, Cambridge,
Ontario N1R 2G4
Téléphone: (519) 622-1548

Jacques, un travailleur communautaire d'avant-garde, a travaillé à aider les sans-abri, souvent comme bénévole, dans les régions urbaines et rurales. Dans la région rurale de Simcoe, il a travaillé à la mise sur pied d'un programme d'habitations pour les membres handicapés mentaux de la 'ABEL' Enterprises Work Cooperative. À Toronto, il a travaillé directement avec les sans-abri dans les abris d'urgence et les centres de rencontre.

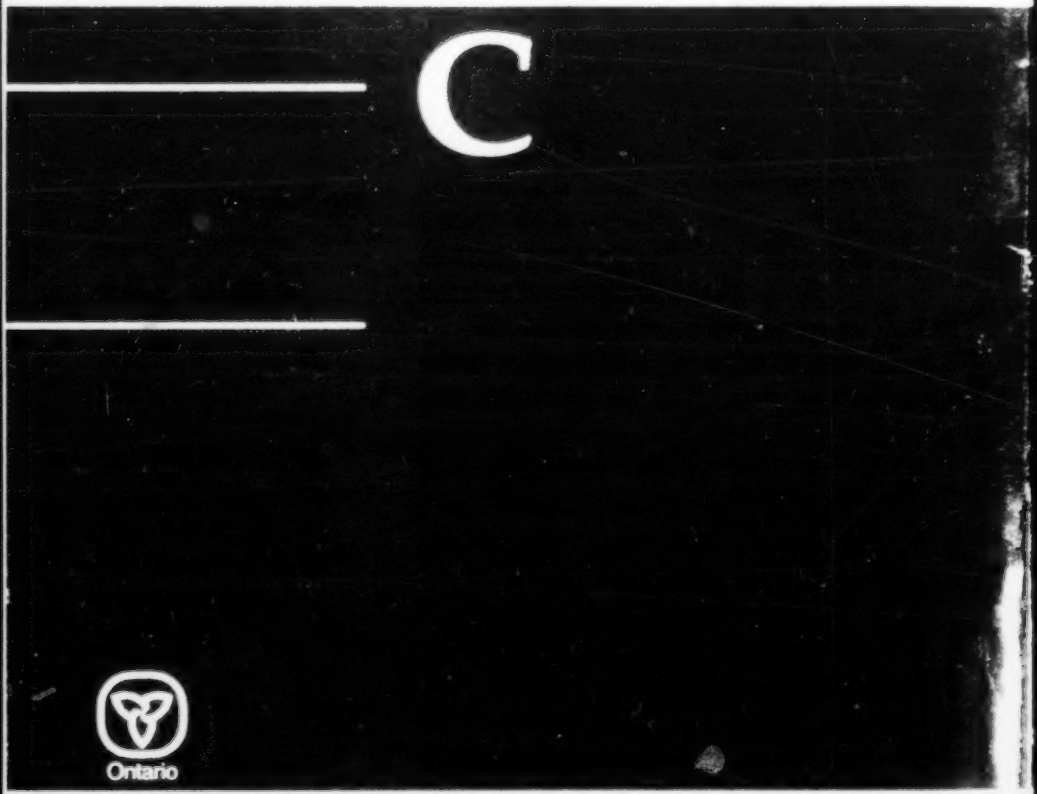
Grâce à son habilité à établir des contacts avec les sans-abri, Jacques leur a enseigné les modes de vie et les a aidés à acquérir l'estime d'eux-mêmes nécessaires pour qu'ils soient capables de vivre avec succès dans la communauté. Il s'est aussi impliqué dans la conception de logements permanents pour les sans-abri et dans la formation de travailleurs communautaires pour travailler auprès d'eux.

ANNEXE F:
Liste des communautés tenant des sessions d'information sur les comités d'accès au logement permanent

Windsor	février 26
Sudbury	mars 8
Hamilton	mars 9
Kitchener-Waterloo	mars 21
Orangeville	mars 22
Peel-Mississauga	mars 28
Thunder Bay	mars 29
Oshawa/Whitby	avril 7
Kingston	avril 7
Peterborough/Lindsay	avril 11
Ottawa/Carleton	avril 12
Brantford	avril 14
Timmins/Cochrane	avril 26
Kenora	avril 28
London	mai 5
North Bay	mai 9
Barrie	mai 10
Fergus	mai 11
East York	mai 12
Niagara Region/ St. Catharines	mai 20
Coburg	mai 24
Cornwall	mai 30
Kirkland Lake	juin 7
Belleville	À annoncer
Brockville	À annoncer
Collingwood	À annoncer
Ear Falls	À annoncer
Metro Toronto	À annoncer
Red Lake	À annoncer
Sarnia	À annoncer
Sault Ste. Marie	À annoncer
York Region	À annoncer

Dans ce rapport nous traitons:

- des personnes littéralement sans abri;
- des personnes qui utilisent le réseau des abris d'urgence comme une forme permanente de logement; et
- les locataires de taudis surpeuplés et / ou qui paient en loyer plus de 50% de leur revenu.



ISBN 0-7729-4192-0

© 1988 du ministère du Logement de l'Ontario
777, rue Bay, Toronto (Ontario) M5G 2E5